

연구보고 2005-1

# 한국농업의 특수성과 중·소농 대책

사단  
법인 한국농업경영인중앙연합회

# 한국농업의 특수성과 중·소농 대책

연구기관 ; 한국농업경영인증양연합회  
농업정책연구소

연구책임	이 현목 (농업정책연구소장 )
공동연구	김 병택 (경상대 교수) 김 휘승 (농업정책연구소)
연구보조	김 수림 (경상대 대학원생) 손 성근 (경상대 대학원생) 박 경희 (농업정책연구소)

## 머리말

농산물 수입개방의 폭이 확대됨에 따라 농가의 평균소득은 도시근로자 가계소득보다 낮고 그 격차가 확대되고 있다. 농지라는 자본을 투자한 자본가이며 동시에 농업경영주인 농가를 단순히 도시근로자와 소득을 비교하는 그 자체가 어불성설이지만 그래도 소득이 낮다고 하니 실로 심각한 문제라 아니할 수 없다.

설상가상으로 농가계층간 소득격차가 크며 근년에 들어와 그 격차가 확대되고 있다. 이는 농촌내부에 계층간에 갈등이 심각하다는 사실을 나타낸다. 영농규모가 큰 농가는 농업소득을 높여 도시가계소득 이상의 소득을 확보해야 하며, 농업소득증대의 한계에 직면한 농가는 겸업하거나 농외취업하여 농외소득을 올려야 할 것이다. 그럼에도 농가계층간에 소득격차가 크다는 사실은 농외소득수준이 낮다는 점을 나타내고 있다.

도·농간 소득격차 그리고 농가계층간 소득격차를 줄이고자 정책당국은 다양한 정책을 추진해 왔다. 우리농업의 구조조정을 통하여 체질을 강화시키고자 농업경쟁력제고사업을 실시해 왔다. 전업농 육성사업, 영농규모화사업, 농업기반정비사업, 유통개선사업 등 다양한 정책수단을 동원하고 ‘막대한’ 자금을 투입했지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 지적을 받고 있다.

농업경쟁력제고정책의 대상에서 소외되는 농가계층의 소득을 농외소득으로 충당해야 한다는 정책기조를 정립하고, 농외소득원 개발정책을 수행해 왔다. 농공단지 개발, 특산단지 지정, 관광소득원개발 등 다양한 개발정책을 펼쳐 왔지만 계층간 소득격차는 확대되어 왔으므로 농외소득원 개발정책은 성공하지 못했다는 비난을 면하기 어려운 실정이다.

이처럼 농업경쟁력제고정책과 농외소득원개발정책을 추진했음에도 우리 농업의 상대적인 경쟁력은 향상되지 않았고, 도·농간 소득격차와 농가 계층간 소득격차가 확대되고 있다는 사실은 우리의 농업과 농정이 심각한 국면에 처해있으며, 당면한 과제가 산적해 있다는 사실을 나타낸다.

이런 관점에서 농업경영인중앙연합회에서는 농업구조조정과 경쟁력제고사업이 원만하게 진행되려면 농가 간의 갈등이 선결되어야한다는 공감대가 형성되어 중·소농문제에 관심을 가지게 되었다. 이럴 즈음에 산하의 농업정책연구소에서 농림부의 수탁과제로 「한국농업의 특수성과 중·소농 대책」이라는 제목하의 연구를 수행하여 보고서를 발간하게 되었다. 이 보고서가 비록 부족한 점이 많긴 하지만 농정당국의 정책수립 자료로 활용되고 농업경영인들의 중·소농 이해에 보탬이 되길 바라는 바이다.

2005. 10

한국농업경영인중앙연합회회장 서 정의

## < 목 차 >

제1장. 서 론 .....	1
제1절. 연구의 중요성 .....	1
제2절. 연구목적 및 내용 .....	3
제3절. 연구방법 .....	5
제2장. 농업생산주체와 중·소농 .....	6
제1절. 과제 .....	6
제2절. 농업생산주체의 분류 .....	7
1. 농업구조 개선과 생산주체 .....	7
2. 생산주체의 분류기준 .....	8
3. 생산주체의 변천과정 .....	9
제3절. 농업의 특수성과 생산주체 .....	19
1. 개설 .....	19
2. 생산의 특수성 .....	20
3. 주체별 경제활동 .....	21
제4절. 농가 계층분화와 중·소농 .....	24
1. 계층분화의 의미 .....	24
2. 농가 계층분화의 전개과정 .....	25
제5절. 중·소농의 정의 .....	34
1. 농가소득 정의 .....	34
2. 농가계층간 소득격차 .....	41
3. 중·소농의 정의 .....	44
제3장. 중·소농의 구조적 특수성 .....	51
제1절. 과제. ....	51
제2절. 저소득농가의 특수성 .....	52
1. 농가소득 불평도 .....	52
2. 저소득층 실태분석 .....	55



제3절. 중·소농의 특수성 .....	58
1. 중·소농 일반개황 .....	58
2. 농가소득 구조 .....	61
3. 농가 가계비 구조 .....	64
4. 농가자산 및 부채 .....	65
제4장. 농업구조의 특수성과 중·소농의 중요성 .....	68
제1절. 과제 .....	69
제2절. 조직경영체와 농업구조의 위기 .....	69
1. 가족농의 보완 .....	69
2. 농업법인 관련 제도의 변천 .....	70
3. 조직경영체의 사업내용 .....	72
4. 조직경영체의 설립과 운영실태 .....	74
5. 조직경영체의 한계 .....	75
제3절 . 영농규모화 사업 .....	79
1. 전개과정 .....	79
2. 사업효과 .....	80
제4절 . 수도작 규모의 경제 .....	83
1. 규모확대의 필요성 .....	83
2. 규모의 경제 정의 .....	84
3. 수도작 규모의 경제성 .....	85
4. 경작규모별 생산비 분포 유형 .....	86
5. 규모 확대와 규모의 경제 .....	97
제5장. 쌀 농업 구조조정 의 한계와 중·소농 .....	100
제1절. 과제 .....	101
제2절. 쌀 농업 구조조정정책의 평가 .....	101
1. 쌀 경쟁력 제고대책 .....	101
2. 쌀 산업 종합대책 .....	105
3. ‘2004 쌀 산업종합대책’ 의 의의와 한계 .....	108
제3절. 수도작 영농주체의 특수성 .....	109
1. 농업의 중심산업 .....	109
2. 중농규모의 수도작 농가 .....	109

3. 복합경영 .....	110
4. 수도권 농가의 겸업화 .....	111
5. 경영주 고령화 .....	112
<b>제4절. 쌀 생산비 구조와 규모 확대</b> .....	114
1. 생산비구조의 특질 .....	114
2. 경작규모별 생산비 분포 .....	115
3. 임차에 의한 규모 확대의 타당성 .....	116
<b>제5절. 시장원리와 규모 확대</b> .....	119
1. 규모의 경제와 규모 확대 .....	119
2. 고령농가와 농지유동 .....	120
3. 가격하락에 대한 생산주체의 반응 .....	122
<b>제6장. 중소농 지원정책 및 개선방안</b> .....	124
<b>제1절. 과제</b> .....	124
<b>제2절. 중 소농의 선별적 지원방안</b> .....	125
1. 기본방향 .....	125
2. 중·소농 선별기준 .....	126
3. 농가에 대한 선별적 지원체계 강화 .....	128
<b>제3절. 중소농 영농지원 대책</b> .....	130
1. 기본방향 .....	130
2. 전업농 육성 .....	132
3. 복합경영 육성 .....	140
4. 중·소농의 조직화방안 .....	140
<b>제4절. 농외소득원 개발</b> .....	142
1. 중·소농과 농외소득 .....	142
2. 농촌공업화의 전개과정 .....	143
3. 농외소득원개발의 한계 .....	145
4. 개발사업의 발전방향 .....	152
<b>제5절. 직접지불제</b> .....	158
1. 중·소농과 직접지불제 .....	158
2. 직접지불제의 개념규정 .....	159
3. 직접지불제의 전개과정 .....	162
4. 직접지불제 확충방안 .....	170
<b>제6절. 은퇴·탈농지원 및 복지대책</b> .....	180
1. 농업노동력의 노령화 .....	180
2. 영농활동의 중요성 .....	181

3. 농촌농인의 복지정책 .....	184
<b>제7장. 새로운 관점에서의 중소농지원 정책 .....</b>	<b>186</b>
제1절. 지금까지 중소농정책의 효과 한계 .....	186
제2절. 성공한 농업인과 그 시사점 .....	188
1. 성공한 농업인의 사례의 시사점 .....	188
2. 성공한 농업인들의 특징 및 그 시사점 .....	194
제3절. 성공한 농업시스템(뉴질랜드) .....	197
1. 농민지도자들이 시작한 농업개혁 .....	197
2. 뉴질랜드 농민들의 시장대응체제 .....	199
제4절. 농가 및 농업의 '성공'을 결정하는 요소 .....	201
제5절. 새로운 관점에서의 유형별 중소농대책 .....	203
1. 기본전제 .....	203
2. 유형별 중소농대책 방향 .....	205
<b>제8장. 연구의 요약 및 결론 .....</b>	<b>209</b>
제1절 연구의 요약 .....	209
제2절 결론 .....	224
<b>참고문헌 .....</b>	<b>243</b>

## 〈표 목 차〉

### 제2장

표2-1. 경작규모별 농가 분포(1951~2000) .....	26
표2-2. 경작규모별 농가호수의 변동(1960~2000) .....	26
표2-3. 경작규모별 농업소득의 가계비 충족도 변화 (1975~2000) .....	31
표2-4. 경작규모별 농가소득(2003) .....	35
표2-5. 소득원별 <sup>1</sup> 농가소득 (1965 ~ 2003) .....	36
표2-6. 겸업수입의 구성 항목과 구성비 <sup>1</sup> (1962~2002) .....	37
표2-7. 사업이외 수입의 구성비 (1962~2002) .....	38
표2-8. 농가 주요 경제지표 (1965~2003) .....	40
표2-9. 농가 및 도시근로자 가계 소득 <sup>1</sup> (1965~2003) .....	40
표2-10. 한국·일본·대만의 농가소득 및 농외소득을 변화추세 (1965~2000) .....	41
표2-11. 경작규모별 농가소득 <sup>1</sup> I (1965~2003) .....	42
표2-12. 경작규모별 농가소득 <sup>1</sup> II (1996~2003) .....	43
표2-13. 전겸업별 농가소득 (2003) .....	45
표2-14. 영농유형별 <sup>1</sup> 농가소득 (2003) .....	46
표2-15. 영농유형별 농가호수 <sup>1</sup> (2000) .....	47
표2-16. 주부업별 농가소득(2003) .....	47
표2-17. 중소농의 분류 기준 .....	48
표2-18. 소득계층별 농가소득 현황 .....	49
표2-19. 유형별 농가분포 변동(1950~2004) .....	50

### 제3장

표3-1. 소득계층별 농가소득의 구성비 변화(1991~2000) .....	53
표3-2. 경영주 연령 및 영농규모별 소득원 비중(2003) .....	57
표3-3. 저소득농가의 특성별 분포(2003) .....	57
표3-4. 농가 일반현황 (2003) .....	58
표3-5. 연령계층별 농가인구(2003) .....	59
표3-6. 경지규모 및 경영주 연령별 농가 분포(2000) .....	60
표3-7. 농가유형별 경영주 학력분포(2000) .....	60
표3-8. 경작규모별 농가소득 (2003) .....	61
표3-9. 호당평균 소득원별 농외소득 (2003) .....	63
표3-10. 호당평균 수입위별 이전수입(2003) .....	64

표3-11. 호당 평균가계비(2003) .....	65
표3-12. 농가계층별 호당 총자산 보유현황(2003) .....	66
표3-13. 용도별 호당 부채 규모(2003) .....	67

## 제4장

표4-1. 영농조합법인 관련 제도의 변천 .....	71
표4-2. 농업회사법인 관련 제도의 변동 .....	71
표4-3. 영농조합법인과 농업회사법인의 비교 .....	73
표4-4. 농업법인의 설립 추이 (1990~2000) .....	75
표4-5. 농업법인의 사업별 설립 현황 (1995~1998) .....	75
표4-6. 농업법인의 운영 실태 (1998) .....	75
표4-7. 영농규모화 사업실적 (1988~2000) .....	81
표4-8. 지역별 영농규모화 사업실적 <sup>1</sup> .....	82
표4-9. 경작규모별 10a당 노력비 및 생산비 .....	89
표4-10. 경작규모별 10a당 주요 비목별 투입비와 생산비 .....	91
표4-11. 경영규모별 10a 당 순수익 추이 .....	95
표4-12. 경작규모별 생산비 .....	98

## 제5장

표5-1. 「쌀경쟁력제고대책(1994)」의 목표 대비 실적 .....	104
표5-2. 유형별 벼농사 면적의 목표 대비 실적 .....	105
표5-3. ‘쌀산업발전종합대책(1996)’의 목표 대비 실적 .....	107
표5-4. 농업총조사의 논벼 농가 수와 재배면적 동향 .....	109
표5-5. 벼 수확면적 규모별 농가 분포(1980~2000) .....	110
표5-6. 논벼 농가의 경영규모별 영농 형태 분포(2000) .....	111
표5-7. 논벼 농가의 전겸업별 호수 및 면적 분포 .....	112
표5-8. 논벼 농가의 경영주 연령별 호수 및 면적 분포 .....	113
표5-9. 경영주 연령별 논벼 경지규모별 농가 분포(2000) .....	114
표5-10. 10a 당 쌀 생산비의 주요 비목별 구성비 (1990~2003) .....	115
표5-11. 경작규모별 쌀 가마당 생산비(2003) .....	116
표5-12. 자작농의 벼농사 경영규모별 10a당 소득분석(2002) .....	117
표5-13. 임차농의 벼농사 경영규모별 10a당 소득분석(2002) .....	118
표5-14. 토지순수익의 변화 추이(1990~2002) .....	118

표5-15. 경영이양 직접지불제도의 연도별 예산 및 사업량 변동 .....	121
표5-16. 쌀 가격하락에 따른 쌀 농가 포기방향 농가 .....	123

## 제6장

표6-1. 경영규모별 농가 및 경영규모 누적비율(1990, 1995, 2000) .....	134
표6-2. 농산물 판매액 5천만원 이상 농가의 영농 형태별 분포(2000) .....	134
표6-3. 사과 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	136
표6-4. 배 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	136
표6-5. 복숭아 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	137
표6-6. 포도 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	137
표6-7. 단감 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	137
표6-8. 경영규모별 농가 및 경영규모 누적비율(1990, 1995, 2000) .....	138
표6-9. 한육우 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	139
표6-10. 젓소 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	139
표6-11. 돼지 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000) .....	139
표6-12. 친환경직접지불제 <sup>1)</sup> 의 운용 실적(1999-2004) .....	164
표6-13. 2004년도 친환경농업 직불제 운용 지침 .....	164
표6-14. 쌀 소득보전직불제 가입현황(2002, 2003) .....	168
표6-15. 다원적 기능 제고 직불제 도입 여건 .....	173
표6-16. 친환경직불제 선택 메뉴 프로그램 .....	175
표6-17. 연령별 농가인구 추이(1970~2003) .....	181
표6-18. 농업 경영주 연령별 농가수(1981~2000) .....	182
표6-19. 경영주 연령별 경지규모별 경지면적(2000) .....	182

## <그림목차>

### 제2장

그림2-1. 가족농의 분화와 생산주체 유형 .....	11
그림2-2. 농가 계층의 유형 분류 .....	19
그림2-3. 경작규모별 농가분포의 변화(1960~1995) .....	27

### 제3장

그림3-1. 경지규모별 농가소득 <sup>1</sup> ■ 변동추세(1967~2003) .....	62
--	----

### 제4장

그림4-1. 1960년대 쌀 생산비 분포 .....	88
그림4-2. 우상향의 생산비 분포 .....	89
그림4-3. U자형 생산비 분포 .....	91
그림4-4. L자형 생산비 분포 .....	93
그림4-5. 1990년대 초 쌀 생산비 분포 .....	95
그림4-6. W자형 생산비 분포 .....	97
그림4-7. 우하향의 생산비 분포 .....	99

### 제5장

그림5-1. 2013년 쌀 산업의 비전 .....	108
-----------------------------	-----

### 제6장

그림6-1 쌀 정책 전환 기본틀 .....	170
-------------------------	-----

## 〈부그림 목차〉

부그림3-1. 농가계층별 호당 기간 노동력(25~49세)의 변천 (1973~2003) …	227
부그림3-2. 농가계층별 호당 60세이상 노동력의 변천 (1973~2003) ……	228
부그림3-3. 농가계층별 호당평균 50대 인구의 변천 (1973~2003) ……	229
부그림3-4. 농가유형별 호당평균 25세미만 인구의 변천 (1973~2003) ……	230
부그림3-5. 농가계층별 호당 농업소득 의 변천 (1966~2003) ……	231
부그림3-6. 농가계층별 호당 농외소득 변천 (1966~2003) ……	232
부그림3-7. 농가계층별 호당 총 가계비(1966~2003) ……	233
부그림3-8. 농가계층별 호당 식료품비(1966~2003) ……	234
부그림3-9. 농가계층별 호당 교육비 (1966~2003) ……	235
부그림3-10. 농가계층별 호당 의료비 (1966~2003) ……	236
부그림3-11. 농가계층별 호당 총 자산규모 변동 (1966~2002) ……	237
부그림3-12. 농가계층별 호당 고정자산 변동추세 (1966~2002) ……	238
부그림3-13. 농가계층별 호당 유동자산 변동추세 (1966~2002) ……	239
부그림3-14. 농가계층별 호당 총부채 변동추세 (1966~2003) ……	240
부그림3-15. 농가계층별 농업용부채 변동추세 (1966~2003) ……	241
부그림3-16. 농가계층별 호당 가계용부채 변동추세 (1966~2003) ……	242



# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 중요성

근년에 들어와 소득계층간에 농가소득의 불평등도가 심화된 것으로 알려져 있다. 이는 경작규모를 기준으로 분류한 중·소농 문제가 심각한 국면에 처해 있다는 사실로 직결된다. 이처럼 소득문제를 비롯하여 농촌내부에 부각되어 있는 갈등은 해결해야 할 중요한 정책과제이다. 이러한 갈등은 농업구조 조정정책의 결과에서 배태되었다는 사실을 공감하고 있다.

경제성장과 더불어 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 국내산 농산물의 국제경쟁력을 확보하려는 의도 하에 농업구조 조정정책을 탄력적으로 수행해 왔다. 구조조정정책의 핵심과제로서 바람직한 농업 성과를 올릴 수 있는 생산주체의 육성으로 설정했다. 여기서 말하는 농업의 성과란 두 가지 요건을 만족시켜야 한다. 즉 내적으로는, 도시가계에 버금가는 수준의 소득을 획득하는 자립경영체를 유지해야 하며 외적으로는, 국제경쟁력을 갖춘 고품질의 안전한 농산물을 생산해 내어야 한다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 생산주체를 규정하고 이를 육성하고자 다양한 농업구조조정 정책수단을 채택하여 집행해 왔다.

정책당국이 규정한 생산주체는 크게 가족농 이른바 농가와 조직경영체이었으며 후자는 회사형태인 농업회사법인과 협업경영체인 영농조합법인으로 대별된다. 이 두 유형의 조직경영체는 1990년에 제정된 「농어촌발전 특별조치법」에 처음으로 규정되었고 이를 지원할 수 있는 제도적 장치도 마련되었다. 농업구조 개선사업이 본격적으로 추진된 1990년대 이후에 조직경영체는 급증했지만 2000년대에 와서 농업생산주체로서 타당성이 확보되지 않는 것으로 밝혀졌다. 농지의 매매지가 수익지가에 비해 높아 중·소농이 농지를 출연하여 영농조합법인을 결성하기 어려운 현실이었다. 또한 농업생산에는 분업의 이점과 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하여 회사형태의 조직경영체가 존립하기 어려운 여건이라는 사실이 밝혀졌다.

이에 따라 농업의 바람직한 성과를 제대로 수행할 수 있는 주체로서는 가족농이 적절하다는 전제하에 일정수준 이상의 경영규모를 확보하고 특정품목에 전문화된 전업농을 육성하고자 지원해 왔지만 의도한 대로 순

조롭게 진행되지 못하고 있다는 지적이다. 이는 우리나라 농업이 안고 있는 구조적인 특수성에서 비롯되었다. 수도작의 예를 들어 이를 설명할 수 있다. 수도 이양재배를 전제로 하는 한 수도작에는 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하다. 동시에 농지임차에 의한 규모확대가 진행되어 온 결과 임차료 수준이 높다. 반면에 농기계 과잉공급으로 임경작업료 수준은 상대적으로 낮은 실정이다. 이에 따라 고령인 경영주가 경영하는 자작지의 쌀 소득이 대규모 임차농이 경영하는 임차지의 쌀 소득보다 많아 농지유동이 순조롭게 진행되지 못하고 중·소농이 온존(溫存)하는 결과를 초래했다. 이에 따라 논농사의 구조조정은 효율성, 형평성 어느 기준에서 평가해도 설득력을 확보하지 못한다는 평가가 내려지고 반면에 중·소농 문제를 표출시키는 부정적인 효과를 가져왔다는 지적이 대두된 현실이다.

또한 채소, 과수, 특용작물 등 성장농산물의 구조조정을 유도하고자 추진한 생산·유통 지원사업에서 영농조합법인과 규모가 큰 전업농을 정책 대상으로 선정하여 집중 투자했다. 영농조합의 운영주체는 자금동원력이 상대적으로 강한 대농이 주도했고 중·소농은 형식적인 조합원으로 참여하여 대농의 들러리에 불과한 처지로서 소외당했다. 그나마 정부 투융자사업의 수혜를 바라고 우후죽순 격으로 나타난 영농조합법인은 대다수가 유명무실한 상태이거나 그나마 명맥을 유지하고 있는 조합일지라도 일인 경영체로 전략한 실정이다. 원래 의도한 대로 중·소농이 농지를 비롯한 보유자원을 출연하여 영농조합법인을 결성하여 농업생산주체로서 역할을 수행하며 성장해 왔다면 적어도 중·소농 문제는 해결될 것으로 기대할 수 있었다. 그러나 현실은 그 반대로 조직경영체 육성이 중·소농 문제를 악화시키는 결과를 초래했다.

이처럼 효율성을 제고시킨다는 명분 하에 규모화와 전문화를 정책지표로 삼고 추진해 온 구조조정정책의 수혜대상에서 중·소농은 소외되어 왔다. 규모화를 주축으로 한 농업구조조정이 순조롭게 진행되려면 중·소농이 탈농하거나 겸업화로 전환해야 하지만 이것이 전제되지 못해 농촌 내부에서 사회·경제적인 문제를 누증시키는 결과만 초래했다. 효율성을 높여야 한다는 당위성을 내세워 선택과 집중이라는 정책수단 집행논리에 의거하여 정책자금은 대농계층에 집중되어 불평도를 심화시키는 결과를 가져왔다. 즉 평균치 보다 농가소득 수준이 낮은 농가가 전체 농가의 60% 이상을 차지하고 있으며 이들은 대부분이 중·소농 계층에 속한다는 사실에 비추어 볼 때 중·소농 문제의 심각성을 이해하고도 남는다.

그럼에도 불구하고 당국은 2004년 2월에 발표한 농업·농촌종합대책에

서 중·소농 문제를 해결할 수 있는 구체적인 대안을 제시하지 못하고 장기적인 농업구조 조정목표를 제시했다.

즉 2010년까지 원예분야에 선도농 1만 1천호와 축산분야 전업농 2만호를 각각 육성한다는 계획을 발표했다. 물론 전업농과 선도농은 도시가계 수준이상의 소득을 획득할 수 있는 자립경영체이고 동시에 국제경쟁력을 갖춘 고품질의 농·축산물을 생산해 낼 수 있는 생산주체라는 점에서 바람직하다.

그러나 구조조정 정책목표로서는 이상적이지만 실현가능성과 이를 강력하게 추진했을때 야기되는 부작용을 고려해야 한다.

특히 농업구조조정이라는 명분 하에 중·소농을 방치해 온 농업정책은 더 이상 설득력을 확보하기 어려운 현실을 간과해서는 안 될 것이다. 중·소농 문제가 해결되어만 농업구조 조정정책도 소기의 성과를 거둘 수 있다는 사실을 받아들이고 중·소농 지원대책이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 중·소농이 안고 있는 구조적인 특수성을 밝힌 후 적절한 대책을 마련하는 연구가 절실하다고 하겠다.

## 제2절. 연구목적과 내용

이 연구는 중·소농의 실태를 분석하여 중·소농이 처한 구조적인 특수성과 중·소농이 안고 있는 문제점을 규명하고 이를 해결하기 위한 지원대책을 마련하는 데 연구목적을 두었다. 이를 달성하기 위해 수행한 연구내용을 보고서 구성양식을 빌어 정리하면 다음과 같다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 중·소농의 정의를 내리고 중 소농의 구조적인 특수성을 밝히기 위한 전제로서 농가소득 자료를 이용하여 농가계층별 소득격차를 개략적으로 검토했다, 우선 선행연구를 고찰하여 도출한 농업생산주체의 분류기준에 의거 농업주체를 분류하고 변천과정을 검토하고 정리했다. 농업생산주체는 농업의 생산·기술적인 조건과 농업이 처한 경제여건에 의해 결정된다는 전제하에 농업의 특수성을 고찰했다. 우리나라 농가계층분화 과정을 고찰하여 경작규모를 기준에 의거한 중·소농의 위상을 정립했다. 또한 정부의 정책대안에 제시된 전업농, 선도농을 비롯한 농가유형을 검토하고 농가분류와 관계된 선행연구를 참조로 하여 이 연구에서 대상으로 한 중·소농을 정의했다.

제3장에서는 제2장에서 규정한 중·소농을 대상으로 그 구조적인 특수

성을 밝혔다. 우선 선행연구를 고찰하여 소득수준을 기준으로 분석한 농가계층 불평등도와 저소득농가의 특수성을 정리했다. 경작규모를 기준으로 분류한 대부분의 중·소농이 저소득계층에 속한다는 사실을 밝혀냈다. 이것은 이 연구에서 규정한 중·소농을 대상으로 정책지원 방안을 수립하고 집행해도 오류를 범하지 않는다는 사실이 검증된 셈이다. 뒤이어 중·소농의 특수성을 밝혔다. 즉 농가를 대농, 중농, 소농으로 분류하고 노동력을 비롯한 보유자원, 농가소득, 가계비구조, 부채 등을 검토했다.

제4장에서는 중·소농의 발전방안 중의 하나의 대안으로서 제기된 조직경영체를 집중적으로 검토했다. 중·소농은 그 한계를 극복하기 위해 토지와 보유자원을 출연하여 생산주체인 조직경영체를 결성할 수 있다. 조직경영체로서 대두한 영농조합법인과 농업회사법인의 운영실태를 검토하여 중·소농의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 생산주체의 역할을 수행했는지의 여부와 향후 가능성이 있는지를 검토했다. 뒤이어 전업농을 육성하기 위해 추진한 영농규모화사업을 검토했다. 이 사업이 소기의 정책효과를 거두려면 그 전제 조건이 수도권에 규모의 경제가 발휘된다는 전제가 충족되어야 하는데 이를 점검하기 위해 쌀 생산비 분포형태를 검토했다.

제5장에서는 쌀 농업의 구조조정정책이 소기의 정책효과를 거두지 못하고 중·소농이 온존하게 된 요인을 밝혔다. 우선, 1990년대 이후부터 추진해 온 쌀정책을 검토하여 쌀 생산비 절감효과를 거두었는지 점검했다. 쌀 농업의 구조조정이 가속되지 않는 요인을 밝히기 위해 수도권 영농주체와 쌀 농업의 기술체계에 근거하여 쌀 생산비의 구조를 밝히고 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약한 요인을 설명했다. 이를 바탕으로 쌀값 형성을 시장기능에 맡긴다 해도 구조조정이 가속되지 않고 생산주체 간에 갈등만 증폭되고 쌀 산업의 기반이 와해될 가능성이 크다는 사실을 제기했다.

제6장에서는 앞장까지의 분석결과를 바탕으로 중·소농에 대한 정책지원방안을 제시했다. 중·소농을 유형별로 육성하고 지원해야 한다는 전제하에 정책지원 대상으로서 중·소농의 선별기준을 제시했다. 이 기준에 의거한 중·소농을 대상으로 적용할 선택적인 지원체계를 확립했다. 뒤이어 농업생산주체로 성장시켜야 중·소농을 대상으로 영농지원체계를 제시했다.

중·소농은 대농으로 성장하는 방안이 바람직하다는 전제하에 중·소농이 대농으로 성공한 사례와 여기서 얻는 시사점을 정리하여 제3절의 부

록1로 제시했다. 또한 중·소농은 고품질의 농산물을 생산하여 판로를 확보해야하며 이를 위해서는 판매·유통조직체를 이용해야 한다. 기존의 조직경영체와 농업협동조합으로서는 이러한 역할을 수행하기 어렵다는 판단하에 뉴질랜드 현지출장에서 얻은 정보와 수집한 자료를 바탕으로 뉴질랜드 생산자단체 사례를 제3절 부록2로 제시했다.

아울러 농외소득증대를 위한 농외소득원 개발방안을 제시했다. 농업소득 증대 혹은 농외소득 증대의 한계를 수궁하지 않을 수 없는 실정이므로 이를 보완하는 대책으로 직접지불제를 다양하게 검토했다. 입지조건이나 영농조건이 열악한 지역에 입지한 농가를 대상으로 소득지원 효과가 크게 나타나는 조건불지역직불제와 경관보전직불제를 중점적으로 검토했다.

제7장에서는 결론장으로서 연구결과를 각 장별로 요약하고 여기서 도출된 정책함의를 바탕으로 정책제언을 제시했고 마지막으로 결론을 내렸다.

### 제 3절 연구방법

연구목적을 달성하고자 다양한 연구방법을 동원했다. 중·소농과 관련된 선행연구를 고찰했으며 중·소농의 구조적 특수성을 밝히고자 농업총조사, 농가경제조사결과보고, 농산물생산비통계 등 관련 자료를 분석했다.

국내 현장 조사를 통해 중·소농이 영농성공사례를 수집했다. 중·소농의 시장교섭력을 높혀 제값을 받으려면 조직활동을 강하해야 하며 이에 관련된 자료를 수집하기 위해 해외 이 분야 선진지인 뉴질랜드를 견학했다. 뉴질랜드 키위 생산자들은 키위 수출을 비롯한 판매를 담당하는 독점기업인 제스프리(Zesfri International)를 설립하여 운영하고 있으며 낙농가들은 마찬가지로 수출독점회사인 폰테라(Fonterra)를 운영하고 있는 사실을 염두에 두고 현지를 방문하여 필요한 정보와 자료를 수집했다.

또한 이 연구에서 마련한 중·소농 지원방안에 대해 사전에 농업경영인의 검정을 받았다. 즉 농업경영인도 연합회 임원들이 모여 중·소농 지원 대책에 대한 토론회를 열었다.

## 제2장 농업생산주체와 중·소농

### 제1절. 과제

경영규모 확대를 골격으로 하는 농업구조 개선사업을 추진해 왔지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 평가가 지배적이다. 도·농간 소득격차는 매년 확대되고 있으며 국내 농산물이 국제경쟁력을 특히 가격 경쟁력을 확보할 수 있으리라 기대하기는 어려운 실정이다. 이처럼 농업구조 조정정책의 가시적 효과가 나타나지 않은 반면에 농업내부에는 계층간 갈등을 증폭시키는 등 부작용이 드러났다. 농업구조조정 정책대상은 대농계층으로 정부 투·융자 자금이 집중적으로 투자됨에 따라 다수를 점하고 있는 중·소농계층은 농업정책 대상에서 소외 혹은 외면당해 온 처지였다.

농업정책에서 “선택과 집중”의 대상이 될 수 없었던 받은 소농과 중농은 비록 농업소득 수준이 낮더라도 여타의 소득원으로 도시근로자와 버금가는 수준의 소득을 획득하여 가계비를 충당 할 수 있었다면 계층간의 갈등은 야기되지 않았을 것이다. 그러나 농외취업 기회가 확대되지 못한 탓으로 중·소농의 젊은 노동력이 탈농·이농함에 따라 농가 노동력의 노령화가 가속화되었다. 이처럼 중·소농은 노동력 구조가 취약하여 수익성이 높은 성장작목 결합에 의한 생산구조의 개편이 어려웠고 이에 따라 농업소득 수준이 낮아 상대적으로 농가소득도 낮아지는 악순환이 거듭되고 있다.

이처럼 경제성장과 더불어 추진해 온 농업구조 조정정책의 부작용으로 부각된 중·소농문제는 실로 심각한 사태에 직면해 있으며 중·소농 대책이 시급한 문제로 대두된 실정이다. 중·소농 문제를 해결하려면 중·소농의 구조적 특수성을 이해하고 이를 바탕으로 여기에 적절한 대책을 마련해야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 정책대상으로 중·소농에 대한 명확한 정의이다.

이런 측면에서 이 장에서는 정책대상으로 다루어야 할 중·소농을 명확하게 규정하려 시도하였다. 우선 생산주체의 분류기준을 약술하고 여기에 의거한 생산주체의 분류방법을 제시했다. 이를 토대로 농지개혁이후 이 땅에 정착된 가족농이 경제성장과 더불어 어떤 과정을 거쳐 변천되어 왔

는지를 검토했다. 특히 생산주체를 바꾸려는 농업구조 조정정책에 초점을 맞추어 그동안 전개되어 온 농업생산주체에 대해 고찰했다.

또한 농기업, 영농조합법인, 농업회사법인 등 농업생산주체로서 조직경영체를 육성하려고 시도했지만 성공하지 못했고 농업생산주체는 가족농의 범주에서 벗어나지 못한 실정이었다. 이것이 농업의 특수성에서 비롯되었다는 가정하에서 농업의 특수성을 재정리했다. 나아가 생산주체인 농가가 경제성장과 더불어 전개된 계층분화의 과정을 고찰함으로써 현재의 중·소농을 배태시킨 사회·경제적 배경을 제시했다.

마지막으로 중·소농대책을 마련할 때 적용할 중·소농의 정의를 명확히 규정했다. 현재까지 수행된 선행연구를 고찰하고 농가유형의 분류기준에 의해 분류된 농가를 참고로 하여 소농, 중농, 대농을 명확히 제시했다.

## 제2절. 농업생산주체의 분류

### 1. 농업구조 개선과 생산주체

우리농업이 개방경제의 소용돌이에 휘말리기 시작한 1980년대부터 농업구조 조정정책을 추진해 왔다. 특히 1990년대에 들어와 막대한 투·융자자금을 투입하고 다양한 정책수단을 동원하여 농업구조조정을 시도해 왔지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 평가가 지배적이다. 이 요인을 다각적인 측면에서 분석·고찰해야 하지만 우리농업의 기반조건과 농업생산주체의 구조적인 특수성에서 비롯되었다는 사실에 공감하고 있다.

농업구조란 ‘농업의 성과를 밑바탕에서 규제하는 기본 틀’로 정의하며(이정환외, 1984) 편의상 광의(廣義)와 협의(狹義)로 구분하여 활용한다. 넓은 의미의 농업구조란 농지 기반조건, 농업용수시설 등 하드웨어 측면과 생산주체의 성격과 분포, 농산물 생산구조 등 소프트웨어 측면을 총망라하여 지칭한다. 하드웨어 쪽의 농업구조가 완비되었을지라도 농업경영주체의 성격에 따라 농업의 성과가 상이하게 나타난다. 그러므로 통상 농업구조 개선 내지 농업구조 조정정책에서 강조하는 농업구조는 소프트웨어 측면 중에서 농산물 생산주체의 성격과 분포에 한정시키는 경우가 일반적이다.

농업구조 조정정책을 추진할 때는 통상 바람직한 성과를 올릴 수 있는 농업생산주체를 육성하는데 정책목표를 두고 있다. 여기서 말하는 ‘바람

직한 성과'란 농업이 처한 사회·경제적 여건에 따라 변천되었지만 그 기본 골격은 유지되어 왔다. 이른바 농업 내적으로는, 농업종사자가 타 산업 종사자에 버금가는 수준 이상의 소득을 올릴 수 있는 자립경영체를 유지해야 하며 외적으로는, 국민이 바라는 농산물 즉 값싸고 안전하며 고품질의 농산물을 생산해 내는 역할을 수행해야 한다. 아울러 개방경제 하에서는 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산하는 경영주체만이 지속적으로 성장해 갈 수 있다.

농업이 처한 사회·경제적 여건이 변하면 여기에 부응하여 농업구조도 탄력적으로 조정되어야 하지만 농업 고유의 특수성 때문에 구조조정이 지연되고 우리나라와 같이 농업의 기반조건이 열악한 탓으로 구조조정이 그 한계를 드러내는 사례도 허다하다.

## 2. 생산주체의 분류

국민이 바라는 농업의 성과를 거둘 수 있는 생산주체를 육성하는데 농업구조 조정정책의 목표를 두고 있다면 우선 바람직한 농업 경영주체를 설정해야 할 것이다. 그러나 이는 그렇게 단순하지 않으며 생산주체의 성격이 유동적이라면 곤란하다. 농산물 생산주체는 경제성장과 더불어 다양하게 전개되어 왔다.

생산주체의 성격에 따라 동일한 가격과 기술에 반응하는 정도에 차이가 나타나고 이로 인해 농업이 산출해내는 성과가 달라진다. 그렇다면 농업 생산주체의 성격을 명확하게 파악해야 하며 이를 위해서는 우선 분류방법을 명확하게 제시하여야 한다. 농업생산주체의 성격은 가격과 기술에 대한 반응이 어떤 요소에 의하여 결정되는가에 의해 규정되어야 할 것이다. 이런 관점에서 볼 때 다음 여섯 가지 기준에 맞추어 생산주체를 분류할 수 있다 (이정환, 1997; 16~17).

첫째 생산주체의 행동 동기에 따라 고유의 성격을 규정할 수 있다. 농업생산주체의 영농활동 목적은 그 주체가 보유하고 있는 농업자원 상태에 따라 좌우된다. 즉 기본적으로는 자가식량 확보에서 최종적으로 경영이윤 획득에 이르기까지 다양하게 나타난다. 이러한 기준에 따라 농업생산주체를 자급농, 준 자급농, 반 상업농, 상업농, 등으로 나눈다.

둘째, 생산주체가 보유하고 있는 노동의 이용 유형에 따라 성격을 규정하며 여기에 의거하여 전업농, 겸업농, 부업농으로 나눈다. 물론 노동활용을 경영주에 국한시킬 것인가 아니면 가족으로 확대시킬 것인가를 결정



해야 하는데 우리나라는 농가소득을 정의하므로 동거가족의 노동이용 실태를 기준으로 생산주체를 분류하고 있다.

셋째, 생산요소 특히 토지의 소유관계를 대상으로 생산주체를 분류하기도 하기도 한다. 자작농과 임차농으로 나누고 후자를 자차농(自借農), 차차농(借自農), 순임차농(純賃借農)으로 세분한다. 임차농은 소작농이라고도 하며 전근대적이고 반봉건제적인 소작제라고 정의한다면 임차농보다는 소작농이라 부르는 것이 타당하다.

넷째, 작목의 결합유형 즉 농업의 경영유형에 따라 전문경영, 복합경영, 다각경영으로 나눈다.

다섯째, 농장의 경영유형에 따라 가족농, 협업농, 기업농으로 나눈다.

여섯째, 가족농의 영농규모에 따라 소농, 중농, 대농으로 나눈다.

농지개혁 이후 우리나라 농업생산주체는 주어진 자원을 총 동원하여 자가 식량을 확보하려는 목적 이른바 자급자족적 생산양식 그리고 식량을 우선적으로 확보하고 남으면 시장에 내다 파는 준 자급자족적 생산체계가 지배적이었다. 즉 가족노동력을 효율적으로 활용하는 영세 자작농의 농업구조로 정착되어 있었다. 경제성장과 더불어 농가의 보유자원 구조가 변하고 경제활동 목적이 조정되어 왔으며 동시에 농지제도를 비롯한 제도적인 장치의 영향을 받아 농업생산주체는 그 유형이 다양하게 변천되어 왔다.

### 3. 생산주체의 변천과정

#### 1) 농지개혁과 자작농 창설

농산물을 생산하여 가족의 식량으로 돌릴 수밖에 없었던 농업기반조건 그리고 농업생산의 일반적 특수성 나아가 농업을 규제하는 사회·경제적 제반 여건의 영향을 받아 우리나라의 농산물 생산주체는 가족농이 지배적이었다. 생산주체를 가족농으로 정의하려면 다음과 같은 조건을 구비하고 있어야 한다(정기환, 1993:9).

첫째, 농지의 소유와 경영권이 가족에 귀속되어 있어야 한다. 둘째, 가족노동력에 의해 농업경영이 이루어져야 한다. 셋째, 농업소득이 가족의 중요한 생계수단이어야 한다. 넷째, 소유농지는 가족의 중요한 자산이자 생계수단으로서 가족 세대간에 승계가 이루어져야 한다. 이상의 네 조건을 전부 만족시켜야만 가족농으로 단정할 수 있다. 농지개혁 이후 우리나라 농가의 성격은 경작규모가 영세한 가족노작적(家族勞作的)인 자작농이었으므로 앞에서 제시한 네 가지 조건을 모두 충족시켰다고 단정해도 무방하다.

이런 조건을 만족시키는 가족농을 우리나라와 일본은 주로 농가라 부르는데 우리나라에서 이 농가라는 개념은 「농지개혁법」에 의해 정립되었다(김정호, 2003). 헌법에 명시된 “경자유전(耕者有田)”의 이념을 실현하기 위해 ‘농가’를 농지분배 대상인 동시에 농지의 소유주체로 정의했다. 즉 ① 농가 아닌 자의 농지 ② 자경하지 않는 농지 ③ 농가로서 자경, 자영하는 농지 중 3ha를 초과하는 농지 등을 정부가 매수한다 라고 규정했다. 또한 농지의 분배대상 우선순위를 ① 분배대상 당해 농지를 경작하는 농가 ② 경작능력에 비해 적은 농지를 경작하는 농가 ③ 영농경험이 있는 순국열사의 유가족 등으로 규정했다. 이처럼 우리나라에서는 농지개혁이 완료됨에 따라 비로소 농가라는 개념이 제도적으로 정비되었다.

농지개혁을 단행할 때 농가의 소유 토지 중 3ha를 초과하는 농지를 정부가 매수하였으므로 농지소유 상환은 3ha이었다. 농지개혁 당시 인력과 축력에 의존하는 기술체계를 전제로 가족노동력으로 경작할 수 있는 최대규모를 3ha로 규정한 셈이었다. 물론 소유상한 3ha는 당시의 기술체계로서는 가족노동력만으로 경작 가능한 규모를 초과하였으므로 지주계층의 이해를 대변한 불합리한 농지개혁이었다는 주장이 나오기도 했다(이영기, 2003).

「농지개혁법」에 규정된 농가는 가족노작경영(family worked farm)의 자작농을 의미한다. 즉 가족 구성원이 소유농지를 경작하여 얻는 소득으로 생계를 유지할 수 있는 ‘자립경영농가’를 상정했다고 할 수 있다.

농지개혁으로 정착된 가족노작적인 영세규모의 자작농은 경제성장과 더불어 다양하게 변천되어 왔다(그림 2-1참조). 여기서는 바람직한 생산주체를 육성하고자 추진한 농업구조 조정정책을 바탕으로 생산주체의 변천 과정을 고찰했다.

## 2) 자작농과 구조개선

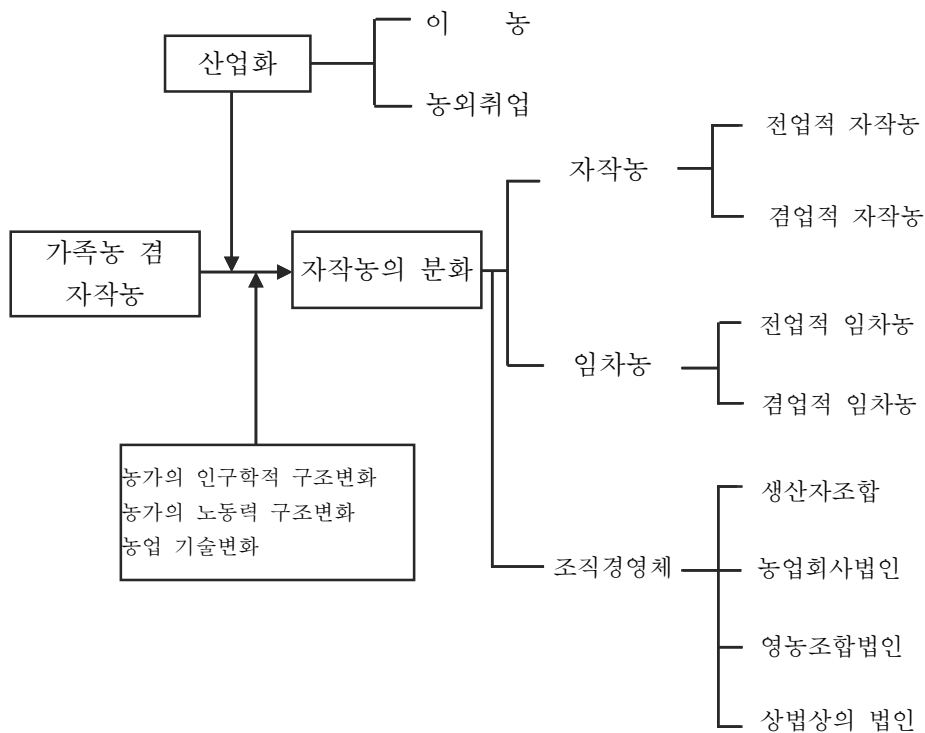
1950년대는 전형적인 영세 자작농이 지배적인 농업구조였다. 열악한 농지기반조건과 낮은 기술수준으로 농업생산력이 낮아 식량을 자급하지 못한 처지였으며 미국으로부터 들여온 원조농산물과 잉여농산물에 의존하여 부족한 식량을 해결할 수 있었다.

1960년대에 들어와 경제성장정책이 본격적으로 추진됨에 따라 경작규모가 영세한 자작농은 농가경제 향상과 농업발전에 큰 도움이 되지 못한다는 인식이 대두되기 시작했다. 농가는 영세한 자작농체계를 벗어나 영농규모를 확대하여 농업생산의 효율성을 높일 수 있도록 농업구조를 개선해야 한다는 주장이 제기되었다.

이러한 당위성에 입각하여 소농구조를 개선해 보고자 1962년 7월에 농림부장관의 자문기관으로 ‘농업구조개선심의회’를 설치하였다. 즉 농업생산력을 제고시켜 농가소득을 높이기 위해 농업구조를 개선해야 한다는 당위성을 내세웠다. 심의회에는 생산구조 개선, 소득 및 유통구조 개선, 농촌사회구조 개선 등 농업구조개선에 대한 기본골격을 정부에 건의하였다. 여기서의 생산구조는 농산물 생산조직이라는 측면보다는 농업경영조직을 개편하기 위한 기본 틀로 이해해야 한다.

생산주체를 ①영세성을 탈피하기 위한 협업(協業) 경영체 ②자립할 수 있는 가족경영체 ③ 농기업(農企業) 등 다양하게 정의하고 이에 상응하는 육성방안을 제시하였으며 특히 협업경영을 강조하였다. 소농구조의 한계를 탈피하려면 협업경영이 바람직하다는 공감대가 형성되었고 이를 실천하는 대안으로 전국에 5개의 ‘협업개척시범농장’을 마련하였다. 그러나 이 협업개척농장은 소농들이 모여 협업경영체를 결성한 것이 아니고 산간지대의 농지를 개간하여 협업형태로 경영하도록 정부에서 지원했으나 실패로 끝났다. 소농경제하에서 생산성을 높이려면 협업경영이 바람직하다는 이상(理想)을 실현시켜 보려고 시도했지만 현실과 거리가 멀었다.

<그림 2-1> 가족농의 분화와 생산주체 유형



자료; 정기환(1993)의 13쪽 자료를 바탕으로 재조정

또한 기업농이 제시되었지만 농업에는 특정한 분야를 제외하는 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하기 때문에 기업경영이 존립하기 어렵다는 사실을 감안하지 않은 채 대규모 경영이라는 명분을 내세우는 데 급급했다. 당시에는 가족농의 경영규모 확대도 어려운 실정이었으므로 기업농이 대두될 수 있을 정도로 경제여건이 성숙되지 않았다고 단정할 수 있다. 특히 경제성장 초기단계인 1967년까지 총 농가호수와 총 농가인구가 증가해 왔으므로 농가의 규모확대를 골격으로 하는 농업구조개선을 고려하는 정책은 당위성이나 필요성을 확보하지 못한 비 현실적인 대안이었다.

### 3) 중농화(中農化)와 임차농(賃借農)

지속적인 경제성장으로 자작농 구조에 변혁이 일어나기 시작했다. 수출 주도형 공업개발 위주의 경제개발정책이 성공하여 비 농업분야에 취업 기회가 늘어감에 따라 농업 노동력이 비 농업분야로 유출되기 시작했다. 성장거점(成長據點)도시 개발방식과 산업기지 개발방식에 의거한 공업화를 추진한 결과, 도·농(都農)간 소득격차가 심화되어 향도이촌(向都離村)하는 농업노동력이 급증하였다.

이에 따라 농업내부에 구조변동이 야기되었다. 지속적으로 증가해 온 농가호수는 1967년에 정점에 달한 후 1968년부터 감소하기 시작했다. 탈농·이촌한 농가 중에는 농지를 매각하지 않고 남겨둔 농가가 출현하여 농지용역(用役)의 유동(流動)이 촉진되었다. 자경하지 않는 농지를 국가가 매수한다고 「농지개혁법」에 규정되어 있음에도 불구하고 농지개혁이 완료된 이후 이농자(離農者)가 남겨둔 농지를 국가가 매수하지 않았다. 결국 농지를 두고 이농한 농가가 농지를 임대함에 따라 부채지주가 대두한 실정이었다.

상대적으로 경작규모가 영세한 소농계층 입장에서 보면, 농지를 임차하여 획득하는 경영소득이 농업 노동자로서 얻는 노동보수 보다 많다면 농지를 기꺼이 임차하려 할 것이므로 소농계층의 임차료(賃借料) 지불능력이 상대적으로 높았다고 판단 할 수 있다.

이에 따라 농지를 두고 떠난 부채지주의 농지를 소농계층이 임차함에 따라 경작규모가 확대되어 중농계층으로 상향 이동하는 이른바 농가의 계층분화(階層分化)가 일어나게 되었다. 당시 호당 경작규모가 1ha 정도였으므로 여기서는 편의상 경작규모가 0.5ha 미만인 농가를 소농(小農), 0.5ha 이상 1.5ha 미만인 계층을 중농(中農), 1.5ha 이상인 농가를 대농(大

農)으로 규정했다.

한편 지속적인 농업노동력 유출로 연고(年雇)체제가 무너져 노동력을 확보하기 어렵고 농촌노임이 상승함에 따라 경영비 압박으로 대농계층이 어려움을 겪게 되었다. 반면에 수확량의 절반 이상 수준의 임차료를 기꺼이 지불하고 농지를 임차하려는 소농계층이 있었으므로 대농계층 중에는 농지를 소농계층에 임대하고 가족노동력으로 경작할 수 있는 정도로 경작규모를 축소시켰다. 이에 따라 소농 및 대농계층이 상대적으로 감소하고 중농계층이 상대적으로 증가하는 이른바 ‘중농화(中農化)’ 현상이 나타났다. 1970년대 당시의 농가주체는 중농 위주의 자작농과 임차농으로 이루어 졌으므로 진실한 농업구조였다는 평가가 지배적이었다.

#### 4) 겸업농 육성

1980년대에 들어와 농촌노동력의 탈농·이촌이 가속화됨에 따라 농업노동력의 노령화, 농업노동력 부족, 영농승계 단절 등 농업노동력 문제가 심각하게 드러났다. 이러한 제반요인에 의해 가족농의 존립기반이 위기에 직면함에 따라 가족농의 중요성이 대두되었다. 가족농의 소득이 도시근로자 가계소득에 비해 낮고, 그 격차가 확대됨에 따라 농가소득 증대방안이 강조되었으나, 가속되는 개방경제하에서 농업소득 증대의 한계를 인정하지 않을 수 없어 농가의 겸업화가 정책대안으로 제기되었다.

농촌내부에 농외취업기회가 늘어나게 되면 중농계층의 분화가 일어날 것으로 예상할 수 있다. 즉 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 중농계층은 경작규모를 확대하여 농업소득으로 가계비를 충당시킬 수 있는 대농계층으로 상향 이동하던지 아니면 경작규모를 축소시켜 농외취업하거나 겸업하게 된다. 이렇게 되면 중농이 상대적으로 감소하고 소농계층과 대농계층이 증가하는 이른바 농가계층의 ‘양극분화(兩極分化)’가 일어나게 될 것이다. 이 양극화 현상을 M자형 농가구조라 부르기도 한다. 그런데 우리나라는 성장거점도시 개발방식 또는 산업기지 개발방식의 공업화정책을 추진함에 따라 농촌공업화가 저 수준에 머물고 농외취업기회가 낮은 실정이었다.

농기계 구입자금 보조사업으로 대농계층의 소득수준이 향상되어 농촌내부에서는 계층간 소득격차 문제가 대두되었다. 개방경제로 전환됨에 따라 농산물 수입이 확대되고 농산물 가격지지에 의한 농업소득 증대정책의 한계를 인정하지 않을 수 없었다.

또한 농촌인구가 도시에 집중됨에 따라 유입되는 인구를 부양하기 위한

간접자본을 확충해야 했으며 여기에 투입되는 한계비용이 급증함에 따라 도시인구 팽창을 방지하고자 농업인구를 농촌에 정착시키는 대안을 찾게 되었다. 아울러 농업측에서는 농업소득 증대의 한계를 극복하기 위해 농외취업 기회를 추구하고 동시에 농가계층간의 소득격차를 해결하기 위한 대안으로 농외소득 증대방안이 본격적으로 거론되었다.

재촌 농외취업기회가 확대되어 향도이촌하는 인구가 농촌에 정착하게 되면 농촌 과소화와 도시 과밀화 문제를 동시에 해결하는 이른바 일석이조(一石二鳥)의 파급효과를 누리는 정책대안으로서 농외소득원 개발정책이 각광을 받기 시작했다. 또한 농외취업기회가 확대되면 중농층의 분해가 일어나 소농과 대농이 상대적으로 증가하게 되면 농업구조가 바람직한 방향으로 조정된다는 가정이 뒷받침되어 있었다. 그러나 농가의 겸업화가 확대되어 재산증식 수단으로 농지를 소유하게 되면 농지가격 상승을 초래하는 등 겸업화(兼業化)가 농업구조 개선에 미치는 역기능(逆機能)을 고려할 여지가 없었다.

농촌지역에 취업기회를 확대시켜 농가의 재촌(在村) 탈농(脫農)을 유도하고 동시에 영농종사자에게 농외취업 기회를 제공함으로써 겸업농을 확대시키려는 농외소득원 개발정책이 1980년대에 들어와 다양하게 대두되었다. 대표적인 정책수단은 ‘농공단지’개발, ‘특산단지’지정, ‘농어촌관광소득원’ 개발 등이었다.

정책당국에서는 1981년 9월 경제기획원에 ‘농외소득원 개발기획단’을 조직하여 농외소득을 증대시킬 수 있는 정책수단 개발에 착수하였다. 이러한 노력의 결실로 1983년 12월에 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 공포하였고 1984년 5월에 시행령이 마련되었다. 이 법령에 의거하여 ‘농어촌지역공업개발 촉진지구(농공지구)’를 조성하기 시작했다. 그런데 1990년에 공포된 「농어촌발전 특별조치법」에서 ‘농공지구’를 ‘농공단지’로 개칭하였다. 농어촌 지역에 농공단지를 조성하면 부지조성과 입주 중소기업에 대한 금융지원, 입주기업체에 대한 세제지원 등 획기적인 정부지원이 수반되었다. 농공단지를 개발하면 농촌지역에 취업기회가 늘어나 농가의 겸업화가 진행되고 도시인구가 농촌지역으로 분산되는 효과가 나타날 것을 기대했다.

대도시 주변 또는 산업기지 인근에 조성한 농공단지 즉 입지조건이 유리한 농공단지에 입주한 기업의 가동율이 높았으므로 표면적으로 농공단지는 성공한 것으로 평가되었다. 그러나 이러한 농공단지에 입주한 기업은 분공장(分工場)을 설치했거나 대도시에서 이전하였으므로 입주기업 중

사자는 거의 대부분이 출퇴근 취업유형이었으므로 농촌지역에 미친 고용 효과가 크지 않았다.

한편 취업기회 확대가 절실히 요청되고 있는 조건불리지역의 농공단지 에 입주한 공장은 주로 창업유형(創業類型)이었으며 임금이 상승하면 경쟁력이 약해지는 이른바 쇠퇴산업에 속하는 제품을 생산하는 공장이 많았다.

농공단지에 공장이 입주하였으나 도시로부터 노동력 이동이 뒤따르지 않았고 농촌내부에서는 기능공을 확보하기 어려워 농공단지에 입주한 공장중에는 도산(倒産)한 기업이 속출하였다. 농촌공업화를 통해 농업구조 개선을 유도하고 농촌지역경제 활성화를 도모하고자 추진한 농공단지 개발정책은 소기의 효과를 거둘 수 없었다.

자본, 노동, 토지, 기술 등 농가가 보유하고 있는 제 자원을 특산품 생산에 활용하여 농외소득을 증대시키려는 의도하에 창안한 정책수단이 바로 ‘특산단지’ 개발사업이다. 농가의 유희자원을 활용하여 소득을 증대시키려는 정책수단은 광복직후부터 대두되었다. 가마니, 새끼 등 고공품(藁工品) 생산장려에서 출발하여 인초, 완초 가공 등 부업단지를 조성한 정책 등에 이르기까지 다양하게 전개되어 왔다.

1983년 「농어촌소득원 개발촉진법」이 제정된 이후에 농촌부업 개발사업이 본격적으로 추진되어 왔다. 동법에는 농외소득원 개발사업으로 ‘농어촌 부업단지’를 장려했다. 이 부업단지를 1989년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에는 ‘농어촌 특산품 생산단지(특산단지)’로 개칭되었다. 특산단지로 지정되면 융자지원 혜택을 받는데 특산단지에서 생산되는 지역특산품은 주로 노동집약적이고 기술조방적인 품목이었므로 농촌지역의 노동력이 유출됨에 따라 경쟁력이 약화될수 밖에 없었다.

경제성장과 더불어 도시민의 관광수요가 늘어남에 따라 이를 농어촌으로 유치할 수 있는 정책수단을 개발하였다. 즉 도시민의 여가활동을 농어촌으로 흡수하고 농어촌의 쾌적한 환경과 농촌이 보유하고 있는 제 자원을 이용하여 도시민의 정서함양과 농가의 농외소득 증대에 기여한다는 정책목표를 설정하고 관광소득원 개발정책을 구상하였다. 즉 1983년에 제정된 「농외소득원 개발촉진법」에 농어촌휴양지를 비롯한 관광소득원 개발사업을 지원할 수 있는 법적근거를 마련하였다.

정부가 지원하고 있는 주된 관광소득원 개발사업은 ‘농어촌 휴양단지’, ‘관광농원’, ‘민박마을’ 등이다. 이 중에서 관광농원이 주된 사업이지만 도시민의 여가선용 행위가 성숙되지 못한 탓으로 관광농원이 고유기능을

발휘하지 못하고 오락위주의 서비스산업으로 전락했다.

이처럼 농외소득원개발사업이 성공한다면 농외취업하거나 겸업하는 농가가 늘어나고 이것이 농가계층분화를 유발시킬 것으로 기대했다. 농가는 대규모 경영하는 전업농과 소규모로 경작하고 농외소득으로 가계비를 충당하는 겸업농으로 육성될 것을 기대했지만 현실은 이상과 거리가 멀었다.

##### 5) 획기적인 구조개선

GATT체제하에 제8차 다자간무역협상인 UR 협상이 1986년에 개시됨에 따라 농산물 수입개방이 확대될 것으로 예상했다. 여기에 대비하여 1990년대에 들어와 농업구조 조정의 기본방향과 구체적인 정책대안을 제시함으로써 본격적으로 농업구조 조정사업을 추진하기에 이르렀다. 상품 생산을 지향하는 전업농(專業農)을 육성하기 위해 영농규모를 확대시키고 기술혁신으로 생산력을 높여 국제경쟁력을 강화시킨다는 정책목표를 설정하였다.

구체적인 대안으로서 ①농지유동 촉진을 포함한 농업구조 개선사업을 담당할 농어촌진흥공사 설립 ②전업농의 경작규모 확대를 지원할 농지기금 설립 ③전업농 중심의 농업인력 개발 ④농지 장기 임대제도 개발 ⑤영농조합법인과 위탁영농회사 육성 ⑥농업진흥지역 지정 ⑦농수산업 구조조정기금 설치 ⑧농외취업 촉진 ⑨농어민연금제 실시 등 농업구조 조정과 관련된 정책이 총 망라되었다.

‘농어촌발전종합대책’을 원활하게 수행하기 위한 제도적 장치로서 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」과 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 제정하였다. 이 「농지관리기금법」에 의거하여 농어촌진흥공사가 정부대행사업으로 ‘농지구입자금지원사업’, ‘농지매매사업’, ‘농지장기임대차사업’, ‘농지 교환·분합사업’ 등의 영농규모화 사업을 수행하고 있다.

뒤이어 1991년 7월에 ‘농어촌구조개선대책’을 제시하였다. 농산물 수입개방이 불가피하다는 전제하에 농수산업 경쟁력을 강화시키기 위해 향후 10년을 농어촌구조 혁신의 시대로 설정하고 획기적인 구조개선 대책을 마련하였다. 이 구조개선사업을 뒷받침하기 위하여 1992년부터 2001년까지 10년간 42조에 달하는 구조개선자금을 투입하기로 계획했다.

아울러 문민정부 수립후 1993년 7월에 ‘신농정(新農政) 5개년 계획’을 발표하였다. 증산정책, 가격정책 위주의 농정 기조(基調)를 농업 생산성 제고를 강조하는 농업구조 개선정책으로 전환하였다. 또한 농업구조개선



을 조기에 달성하기 위해 농어촌구조개선을 위한 42조 투융자 사업계획을 3년 앞당겨 1998년까지 완료하기로 결정했다.

한편 1993년 12월 우루과이 라운드(UR) 협상이 타결되고 1995년 1월부터 세계무역기구(WTO)체제가 출범함에 따라 범국민적인 ‘농어촌발전위원회’를 발족시켰고 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안’을 마련하였다. 이 농어촌발전대책에 획기적인 구조개선대책 이른바 생산주체 육성방안이 제시되었다. 즉 2004년까지 15만호에 달하는 가족전업농을 육성하고 이를 보완하는 차원에서 조직경영체를 육성하였다.

아울러 구조개선을 뒷받침하기 위해 농지제도를 재 정립할 필요성이 고조되어 1994년 12월 「농지법」이 제정, 1996년 1월부터 시행되었다. 농지소유자격, 소유상한제, 농지임대차제도, 농지보전 및 이용제도 등 농지와 관련된 제반제도를 정비하였다. 「농지법」에 의해 농업인과 더불어 농업회사법인도 농지를 소유할 수 있는 자격을 부여하였다. 이에 따라 농지를 소유하거나 임차하여 생산활동에 참여할 수 있는 조직경영체로는 「농어촌특별조치법」에 의거한 영농조합법인과 「농지법」에 규정한 농업회사법인이다.

한편 고령 영농자를 농업에서 은퇴시키고 농지유동을 촉진시킬 목적으로 「WTO 협정의 이행에 관한 특별법」에 규정된 직접지불제를 근거로 1997년 2월에 ‘농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시범규정’을 마련하였다. 즉 3년이상 영농에 종사해 온 65세 이상의 농업인이 경작하는 농지를 전업농에 매각하거나 3년 이상 장기로 임대하고 농업에서 은퇴하면 1ha 당 258만원의 보조금을 지불하는 소득보장제도이다.

#### 6) 조직경영체 육성

국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산해 낼 수 있는 경제주체로서 전업농과 조직경영체를 육성하였다. 조직경영체는 영농조합법인과 농업회사법으로 규정했지만 우리 실정에 맞지 않는 농업생산주체로 밝혀졌다. 특작, 시설채소, 화훼, 과수 등의 분야를 육성하고자 지원한 생산·유통지원사업의 대상자로서 조직경영체에 우선권을 부여했다.

농가에서 지원농가를 선정할 때에는 민원의 소지가 많지만 영농조합법인이나 농업회사법인을 지원대상으로 선정하면 우선순위를 결정할 때 발생하는 부작용이 감소한다. 자치단체의 농정 담당자들은 농가로 하여금 조직경영체를 결성하도록 유도하고 투·융자 자금을 우선적으로 배정했다. 이 조직경영체 존립의 타당성에 대해 다음 장에서 상세히 고찰하였

다.

#### 7) 가족농의 정착

<그림2-1>에 제시된 바와 같이 우리나라 가족농은 경제성장에 부응하여 다양한 생산주체로 변모해 갈 것으로 예측했지만 원래의 가족농 범주를 크게 벗어나지 못했다. 조직경영체는 사회·경제적 필요성에 의해 자연발생적으로 나타난 것이 아니라 농업구조개선을 가속시키기 위해 정부가 설립을 뒷받침한 경제주체이었다. 축산을 비롯한 특수한 분야에는 기업형태로 경영하는 생산주체가 나타났지만 그렇게 많지 않았다.

우리나라 농업의 특수성이 반영되어 농업생산주체로는 농가가 주축을 이루어 왔지만 경제성장에 부응하여 탄력적으로 적응해 나가야 한다. 영농의 지속 여부를 결정해야 하고 도시가계에 버금가는 수준의 생활을 영위할 수 있는 소득을 획득하는 방안을 찾아야 한다. 즉 경영규모를 확대하거나 농외취업하여 농외소득을 벌어들이는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 취지에 의거하여 경제성장과 더불어 변모해 온 농가를 다음과 같이 분류할 수 있다(김정호, 2003; 428~429).

첫째, 토지이용형 작목이 주 소득원인 주업형 농가를 들 수 있다. 가족노동력을 주로 벼농사에 투입하는 농가이며 경제성장과 더불어 이들 농가 중에는 규모확대를 추구하여 대규모 경영으로 성장하고 일부농가는 겸업하거나 농외취업함으로써 토지이용형 전업농에서 탈락하게 된다(그림2-2).

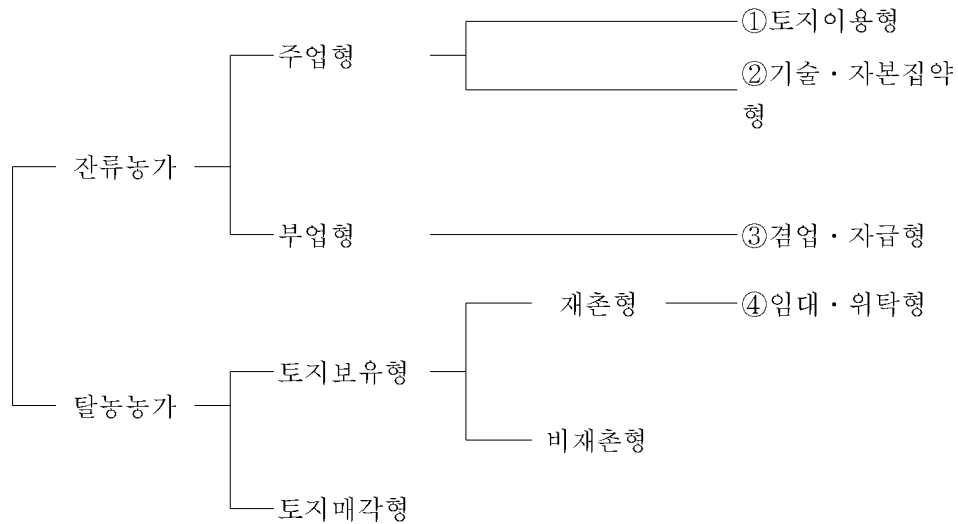
둘째, 기술 및 자본집약형으로 경영하는 주업형 농가를 들 수 있다. 시설원예, 축산분야의 전업농이 여기에 해당된다. 이 농가계층의 주된 수입원이 시설이용형 경종 또는 축산이며 토지이용형 작물은 보완 작목에 지나지 않거나 복합경영유형으로 분류된다.

셋째, 겸업이나 농외취업이 주 소득원이며 농업이 부업형태인 안정겸업형 농가계층을 지적할 수 있다. 이들 농가들은 주로 벼농사를 비롯한 토지이용형 경종분야를 경영하며 주요 농작업을 농기계에 의존하고 주말에 가족노동력을 활용하여 작업한다. 특히 수도작의 농기계 위탁작업이 잘 갖춰져 있으므로 겸업농가는 경운·정지, 이앙, 수확 등 주요작업을 농기계위탁작업단에 의뢰하고 주말에 가족노동력을 활용하여 방제작업을 해결할 수 있다. 온대몬순지역에는 수도작을 경영하는 안정겸업농가가 정착되고 있는 요인이 바로 이것이라 할 수 있다.

넷째, 농업을 경영할 수 있는 노동력을 보유하고 있지 않아 사실상 탈농한 농가를 들 수 있다. 농지를 매각하지 않고 보유한 재촌지주로서 전 작업을

위탁하여 해결하는 위탁경영형이거나 농지를 임대하고 재촌지주로 남게 된다. 수도작의 농기계 수탁작업이 잘 갖추어져 있으면 위탁경영이 가능하다

<그림 2-2> 농가 계층의 유형 분류



자료: 김정호(2003) 429쪽

### 제3절 농업의 특수성과 생산주체

#### 1. 개설

경작규모가 영세한 가족농은 경제성장에 부응하여 경쟁력을 갖출 수 있는 경영체로 발전해 나가리라 기대했지만 그렇지 못했다. 즉 소농이 토지를 비롯한 보유자원을 출연하여 협업경영체를 결성하거나 이윤을 추구하는 회사형태로 발전할 것으로 기대해왔지만 가족농으로 정착되어왔다. 이것은 온대 몬순기후하의 농업이 갖는 특수성에서 비롯되었다.

유기물을 생산하거나 기르는 농업은 비 농업 특히 제조업에 비해 다양한 특수성을 지니고 있으며 이 특수성이 생산주체의 성격을 규제하는 요인으로 작용한다. 농업생산은 기후조건의 영향을 받으므로 그 생산과정은 인위적으로 조절하기 어렵다. 또한 유기물을 다루는 생산과정이므로 노동력을 표준화하기 어려워 작업을 감독하기 곤란하다. 이것을 농업생산의 특수성이라 하며 이것 때문에 농업생산에는 분업이 곤란하고 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하다.

또한 벼, 보리, 밀, 콩 등 자가수정으로 번식하는 화본과(禾本科) 작물과 삼목, 접목, 취목 등 영양번식하는 과수의 경우 신품종을 개발해도 노-하우가 보장되지 않는다. 이처럼 농업기술은 개발투자에 대한 수익성이 보장되지 않고 동시에 수혜자가 불특정 다수이므로 정부나 공공단체에서 기술개발을 수행해야 한다.

이러한 농업기술이 갖는 특수성 때문에 자가 노동으로 농작업을 수행하는 가족농이 생산주체로 정착되어야만 상대적으로 유리하다. 특히 소농경제 하에서는 생산활동과 소비활동이 분리되지 않은 농가라는 경제주체가 생산을 담당하고 있다.

또한 판매목적으로 생산한 농산물은 공산품과 다른 상품으로서의 특수성을 가지고 있다. 농산물은 유기물이므로 품질이 변하기 쉬워 신선도에 따라 가격차가 크다. 아울러 부가가치에 비해 부피가 크고 무겁기 때문에 수송비 부담이 많고 상품으로서 품질을 보존하는데 비용이 많이 든다. 아울러 자연조건의 영향을 받아 생산이 이루어지므로 규격화·등급화하기가 까다롭다.

또한 수요측면에서 보면, 농산물은 필수재이므로 수요가 가격에 대해 비탄력적이다. 즉 생산량이 조금만 늘어나도 가격이 폭락하게 된다. 아울러 농산물 수요는 소득에 대해 비탄력적이라는 사실을 내세워 농업은 상대적으로 쇠퇴산업에 속한다는 평가가 내려지고 있다.

공급측면에서 보면, 농산물 공급은 가격에 대해 상대적으로 비탄력적이다. 소농경제 하에서 이 현상이 뚜렷이 나타난다. 농업은 생산조직의 특성상 가변자본에 대한 불변자본의 비율 이른바 자본의 유기적구성도(有機的構成度)가 높다. 특히 농업 이외 취업기회가 낮은 가족노동의 생계비를 고정비용으로 간주해야 한다. 토지, 건물 등 농업에 투하된 고정자본 투입량을 감소시켜야 할 경우 대체 용도를 찾기 어려우므로 농산물가격이 떨어져도 생산을 탄력적으로 줄이기가 어려워 가격변동에 대한 공급변동이 비탄력적이 될 수 밖에 없는 현실이다.

## 2. 생산의 특수성

농업은 농작물을 생산하거나 가축을 기르는 유기적인 생산활동이므로 자연조건의 영향을 받는다. 특히 농작물은 기후조건의 영향을 받으므로 단위당 수량 변동이 크고 이로 인해 가격의 연차변동이 심하다.

또한 생산과정을 인위적으로 조절하기 어려워 생산의 계절성이 뚜렷하

고 이것이 가격의 계절변동으로 이어 진다. 물론 비닐하우스, 유리온실 등 기술혁신 덕분에 원예작물 생산의 계절성은 크게 완화되었고 저장기술 개발로 공급조절이 가능해져 가격의 계절변동이 어느 정도 완화되었지만 계절성은 여전히 농산물 가격이 갖는 중요한 특수성이다.

아울러 생산과정에 있어 공산품과 농산물간에는 뚜렷한 차이를 나타낸다. 공산품 생산에서는 노동주체와 노동수단은 제자리에 있고 노동대상이 이동해 오면 작업한다. 반면에 농업생산에서는 노동대상인 토지와 작물은 고정되어 있고 노동주체와 노동수단이 이동하면서 작업한다. 이에 따라 농업 노동력의 표준화가 어려워 감독하기 까다롭고 노동성과를 즉시 평가할 수 없다. 그러므로 고용자의 노동성과는 땅주인에 비해 뒤지게 마련이다. 아울러 농업노동 수요가 계절성을 띄므로 고용에 한계가 크다. 이와 같은 농업노동력 이용에 따르는 특수성 때문에 공업생산에 비해 분업의 이점이 적고 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하다.

만약 트랙터 한 대의 적정 작업규모가 20ha 라고 할때 여기에 경작규모를 20ha 더 확대시키면 트랙터 운전자를 고용해야 한다. 그런데 경영주는 본인 땅의 물리적 특성을 잘 터득하고 있으므로 신중하게 그리고 능숙하게 작업할 수 있으며 농기계를 잘 다룬다. 그러나 고용인은 땅의 특성을 고려하지 않고 작업하므로 능률이 떨어지고 농기계 마모가 크다. 이런 경우에는 규모의 불경제(不經濟)가 나타나므로 40ha 규모의 기업형 농장보다는 경영규모가 20ha인 두 가족농을 육성하면 효율성이 높아진다.

이러한 농업노동의 특수성 때문에 경영의사를 결정하는 경영주와 노동력 제공자를 분리시키면 생산성을 떨어뜨리는 결과를 가져온다. 그러므로 적어도 농업생산에 한해서는 가족경영체가 생산주체로 유리하며 이 가족농을 보완하는 측면에서 특정 분야에 한해 기업농 또는 협업형태의 영농주체가 나타나고 있다.

또한 농업에는 토지가 주요 생산수단이므로 농지의 소유관계가 생산력에 영향을 미친다. 임차지(賃借地)에 비해 자작지(自作地)의 토지생산성이 높고 임차지라 할지라도 정률(定率) 임차료(賃借料)에 비해 정량(正量) 또는 정액(正額) 임차료일 때 생산성이 높다. 그러므로 농지의 소유와 이용을 규제하는 농지제도가 농업구조 개선의 골격이 되기도 한다.

### 3. 주체별 경제활동

농업은 유기물을 다루는 생명산업이므로 규모의 경제가 발휘되는 정도

가 상대적으로 약하여 농가라는 가족농(家族農)이 생산주체로 정착되어 있다. 특히 우리나라처럼 온대몬순 기후 하에 놓여 있는 답작(畓作) 소농지대에는 경작규모가 영세한 가족농이 생산을 담당하고 있다.

가족농이라 할지라도 소농지대의 가족농과 경영규모가 큰 미국식의 가족농 간에는 경제활동 양식이 근본적으로 다르다. 미국식 가족농의 경우, 농가의 생산활동과 소비활동이 분리되어 있으며 생산활동 목적을 이윤극대화 내지 경영주 소득극대화에 두고 있다.

그러나 우리 나라 농가의 경우, 생산활동과 소비활동이 명확하게 구분되어 있지 않으며 아울러 생산활동의 목적은 경제발전에 부응하여 변천되어 왔다. 농지개혁 이후 전형적인 소농경제 구조하에서 가족농은 농업의 생산활동 목적을 식량생산 극대화에 두었다. 농가가 보유한 자원을 총동원하여 식량을 생산하여야만 가족의 생계를 유지할 수 있었다. 이런 상황에서 놓여있는 가족농이라면 생산활동과 소비활동을 분리해 내기 어려울 뿐만 아니라 구분한다 해도 의의가 없다. 이런 처지에 놓여 있는 농가를 자급자족적 농가(susistence farm) 또는 준 자급자족적 농가(semi-subsistence farm) 라고 부른다. 엄밀한 의미에서 보면 전자의 사례를 찾아보기 어렵고 후자의 경우가 일반적이다.

경작규모가 영세하여 식량을 자급할 수 없는 농가라 할지라도 농산물을 시장에 내다 팔아 최소한의 현금을 확보하여야 한다. 즉 불가결한 생활용품과 벼멸구 방제용 등유 그리고 약간의 화학비료 등의 생산요소를 구입할 현금을 확보해야 한다. 구입해야 하는 공산품의 양은 정해져 있으며 식량에 돌리고 남는 농산물을 시장에 내다 파는 게 아니라 식량을 아껴 시장에 내다 팔아 현금을 확보하게 된다. 농산물의 시장가격이 하락하더라도 꼭 필요한 현금을 확보해야 하므로 식량을 줄여 시장판매량을 늘였으므로 이를 궁핍판매라 했다.

경제성장과 더불어 농가의 생산활동 목적이 변천되어 왔다. 수리시설을 비롯한 농업기반 시설이 확충되었고 농약, 비료 등 생산요소 가격이 상대적으로 하락하여 요소 투입량을 확대함에 따라 토지생산성이 크게 늘어났다. 아울러 농업노동력의 유출로 일인당 경작규모가 확대되어 농가의 농산물 상품화율(商品化率)이 높아 졌다. 즉 농가는 자가식량을 충분히 확보하고 남는 농산물을 시장에 내다 팔아 농업경영에 필요한 비료, 농약 등의 현금 투입재 (Current Input) 와 생활용품을 충분히 구입할 수 있을 정도로 여유가 생겼다. 이 당시 가족농은 생산활동 목적을 농업소득 극대화에 두었다고 할 수 있다.

농가의 생산활동 목적은 농업소득 극대화이고 소비활동 목적은 효용극대화이다. 그런데 생산활동과 소비활동이 분리되어 있지 않으므로 농가의 궁극적인 경제활동 목적은 효용극대화이다. 이를 이해하기 위해 1980년대에 농가의 보리 재배를 둘러싸고 일어난 논쟁을 검토해 보자. 당시 쌀 이 증가격제로 농가소득은 크게 향상되었고 보리 식부면적이 급격히 감소하기 시작했다. 보리를 재배하면 경영소득이 늘어나는데도 불구하고 농가가 보리재배를 꺼리는 까닭은 농가가 나태해 졌기 때문이라는 판단하에 행정당국은 보리 재배를 독려했다.

그러나 이것은 농가의 경제활동 목적을 이해하지 못한데서 비롯된 농정이었다. 농가의 경영주가 보리재배로 획득한 소득으로 맥주를 마시면 효용이 증대된다. 반면에 보리재배에 투입되는 노동은 고통을 수반하므로 효용을 떨어뜨리는 결과를 가져온다. 특히 보리 수확작업의 기계화가 이루어지지 않았던 당시에는 이 작업은 중노동이었고 더구나 적기에 모내기하려면 단기일 내에 보리수확을 마무리해야만 했다. 그러므로 중노동을 감수하고 보리를 재배하여 얻는 소득으로 맥주를 마실 것인지 아예 보리 재배를 포기 할 것인지는 오로지 경영주의 주관적 판단에 의해 결정된다.

1980년대에 들어와 축산, 과수, 원예, 특작 등 단작(單作) 전문경영 농가가 대두함에 따라 상품생산체제로 정착해 나갔다. 농가 경제활동에서 생산활동과 소비활동을 분리해 낼 수 있을 정도로 농가경제 구조가 향상되었지만 농가의 생산활동 목적은 여전히 농업소득 극대화에 두고 있다.

농가의 농업소득을 극대화시키기 위해서는 고용노동을 비롯한 현금 투입재를 줄이고 가족노동력을 비롯한 농가 보유자원을 최대한 활용해야 한다. 만약 생산활동 목적이 경영주의 소득극대화에 둔다면 경영주를 제외한 가족노동에 대한 보수를 비용으로 계상해야 한다. 이렇게 되면 생산활동과 소비활동이 분리되고 생산활동에는 비용절감을 위한 과학적인 경영기법을 도입하게 될 것이다. 쌀을 제외한 전 농산물이 개방된 처지에 이르렀지만 농가의 경제활동은 구태를 벗어나지 못하고 있다.

한편, 가족 노동력이 농업경영에 충분히 활용되지 못하고 있는 실정이며 동시에 농업경영에서 획득한 소득으로 가계비를 충족시킬 수 없다면 가족노동력을 비 농업에 활용하려 할 것이다. 경제성장과 더불어 비 농업 분야에 취업기회가 확대됨에 따라 농외취업 농업노동력이 증가하고 있다. 그러므로 우리나라 농가는 농업생산활동, 소비활동, 노동자 행동이 결합된 경제주체라 하겠다.

## 제4절 농가 계층분화와 중·소농

### 1. 계층분화의 의미

자립경영체로서 농가는 농업소득만으로 도시가계에 버금가는 수준의 생활을 영위할 수 있어야만 항구적으로 농업에 종사할 수 있다. 이는 형평성의 가치기준에서 판단하여 경제성장과 더불어 도·농간 소득격차가 발생하지 않아야 한다는 사실을 뜻한다. 또한 농업내부에서도 농가계층간에 소득격차가 작아야 한다. 즉 경영규모를 확대하지 못해 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 겸업하거나 농외취업하여 농외소득을 획득해야 할 것이다. 농촌지역에 취업기회가 없다면 탈농·이촌을 선택하게 된다.

이처럼 경제성장과 더불어 농가계층 또는 농민층은 끊임없이 그 성격이 변동해 가는데 이를 ‘농민층 분해’ 혹은 ‘농가계층 분화’라고 정의하고 있다. 농민층 분해란 소 생산 농민이 자본가 계급과 노동자 계급 이른바 양극으로 분해되는 과정이라고 정의하였다(박진도, 2003). 그러나 이것은 이론상의 개념규정이요 반드시 양극 분해의 과정은 아니었으며 자본주의가 성숙한 선진국에서 야기된 농민층 분해를 검토해 본 결과 양극 분화가 나타났지만 그 양상이 이론상의 농민층 분해와는 괴리가 있는 점을 지적하고 있다.

즉 ① 상층농은 경영규모를 확대하였지만 기본적으로 가족노동으로 경영할 수 있는 규모를 벗어나지 않았고 ② 몰락하는 중·하층농은 농업노동자로서 농업 부문에 남는 것이 아니라 이농하거나 제2겸업농으로 잔류하는 유형으로 양극분화가 진행되었다고 지적하고 있다(박진도, 2003). 이것은 결국 자본주의 전개과정 혹은 경제성장 과정에서 농가의 성격이 바뀌는 것을 의미하므로 ‘농가계층분화’ 혹은 ‘농가계층구조의 변화’라고 규정해도 무리는 없다고 판단된다.

농민층의 분해라고 규정할 때는 자본주의의 전개과정과 더불어 다수 농민의 노동자화라는 부정적인 시각이 전제되어 있으며 ‘농가계층분화’라는 정의에 따르면 경제성장과 더불어 농가가 대규모로 경영하는 전업농과 소규모로 농지를 경작하는 안정 겸업농으로 분화된다는 낙관적인 시각이 전제되어 있는 점을 부인하기 어렵다.

또한 우리나라는 토지이용형 농업을 경영하는 농가에서 출발하였으므로 주로 경작규모를 기준으로 농가계층 분화를 검토해 왔다. 여기에는 자본이용형 시설원예 혹은 축산 분야에 종사하는 농가는 자립경영형으로 성



장해 왔으므로 농민충분해 혹은 농가계층분화의 연구 대상에서 제외시켜도 무방하다는 전제가 깔려 있다. 이러한 관점에서 여기서는 ‘농가계층분화’라는 개념에 따랐다.

## 2. 농가계층 분화의 전개과정

### 1) 계층분화의 단계구분

농지개혁 완료시점부터 현재에 이르기까지 농가계층은 통상 ‘양극분해’→‘중농화’→‘양극분화’로 전개되어 왔다고 주장하고 있지만 농가계층을 명확하게 구분하고 있지 않다. 즉 농가계층을 소농, 중농, 대농 등의 세 계층으로 구분한다면 그 기준을 명시해야 함에도 대부분의 연구에서는 암묵적으로 제시되어 있으며 명시적으로 거론하지 않고 있다. 단지 이정환 외(1984)의 연구에서는 1980년 초반 호당평균 경지규모가 1ha 수준이었음을 감안하여 경작규모가 0.5ha 미만 계층을 소농, 0.5~1.5ha 계층에 속하는 농가를 중농, 1.5ha 이상 계층을 대농으로 각 각 규정했다.

현재 호당 경작규모는 1.4ha 수준이므로 소농, 중농, 대농으로 구분하는 기준이 상향조정되어야 할 것이다. 그러나 농가계층분화를 고찰할 때에는 일관성을 유지해야만 계층분화의 특수성을 이해하기 용이하며 동시에 2000년 당시에 0.5ha~1.5ha 계층에 속하는 농가의 구성비가 44.7%에 달했다는 점을 감안하여(표 2-1) 이 계층을 중농이라 규정해도 큰 무리는 없다고 판단된다. 그러므로 여기서도 경작규모를 기준으로 농가계층을 소농, 중농, 대농으로 분류하였다.

농지개혁 이후부터 2000년 현재에 이르기까지 농가계층 분화의 전개 과정을 규정한 연구는 다수이지만 여기서는 김정호(2003)의 주장을 참고로 재분류했다. 제1기는 농지개혁이 완료된 시점부터 총 농가 호수가 증가한 1967년까지의 기간이다. 0.1ha 미만 계층과 3.0ha 이상 계층의 농가가 중간층의 농가에 비해 상대적으로 증가한 사실을 지적하고(표 2-2) 양극분해의 단계라고 정의했다.

제2기는 총 농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지의 기간으로 ‘중농화’가 진행된 시기로 규정할 수 있다. 0.5ha 미만의 소농계층과 1.5ha 이상의 대농계층의 구성비가 상대적으로 감소하고 0.5ha~1.5ha 계층인 중농이 상대적으로 증가했다(표 2-1). 특히 1983년을 분기점으로 ‘중농화’와 ‘양극분화’를 구분했는데, 3ha 이상 계층의 대농이 감소해 오다가 1983년을 기점으로 증가해 왔기 때문이다.

&lt;표 2-1&gt; 경작규모별 농가 분포(1951~2000)

(단위: 천호, %)

구분	총농가	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
1951	2,184 (100.0)	933 (42.7)	782 (35.8)	246 (11.3)	127 (5.8)	93 (4.3)	3 (0.1)
1967	2,587 (100.0)	919 (35.5)	829 (32.0)	446 (17.2)	219 (8.5)	135 (5.2)	39 (1.5)
1983	1,948 (100.0)	571 (29.3)	719 (36.9)	392 (20.1)	160 (8.2)	84 (4.3)	23 (1.2)
1990	1,744 (100.0)	482 (27.6)	594 (34.1)	369 (21.2)	168 (9.6)	101 (5.8)	29 (1.7)
2000	1,369 (100.0)	440 (32.1)	379 (27.7)	219 (16.0)	132 (9.6)	114 (8.3)	85 (6.2)

자료: 김정호(2003), 422쪽

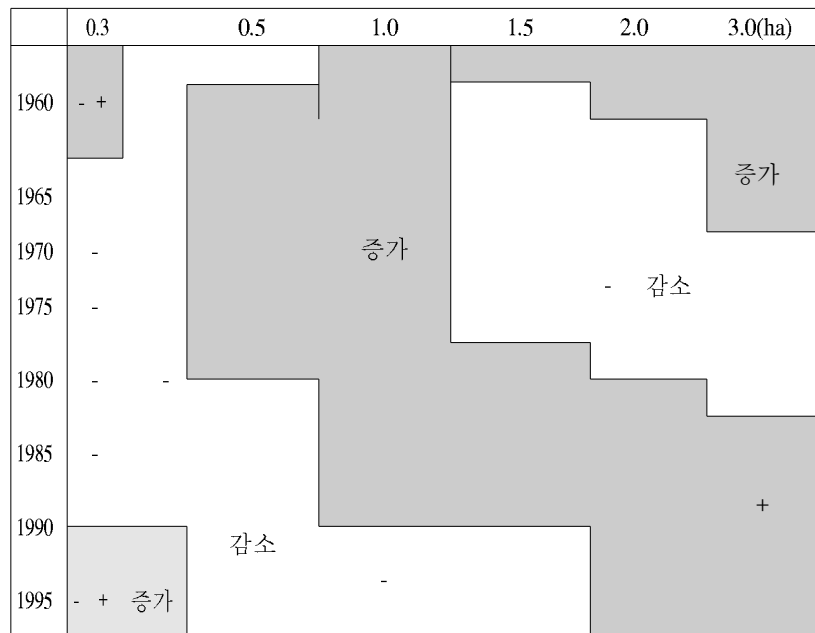
&lt;표 2-2&gt; 경작규모별 농가호수의 변동(1960~2000)

(단위: 천호, %)

구분	0.1~0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상	합 계
1960	815 (35.0)	837 (36.0)	399 (17.1)	163 (7.0)	95 (4.1)	20 (0.8)	2,329 (100.0)
1970	760 (31.9)	824 (34.6)	446 (18.7)	193 (8.1)	123 (5.1)	37 (1.6)	2,385 (100.0)
1975	689 (30.2)	828 (36.3)	431 (18.9)	187 (8.2)	112 (4.9)	36 (1.6)	2,283 (100.0)
1980	598 (28.3)	748 (35.4)	439 (20.8)	191 (9.0)	108 (5.1)	31 (1.5)	2,113 (100.0)
1985	525 (28.0)	686 (36.7)	390 (20.8)	160 (8.6)	87 (4.7)	23 (1.2)	1,872 (100.0)
1990	468 (27.1)	544 (31.5)	352 (20.4)	191 (11.1)	130 (7.5)	43 (2.5)	1,728 (100.0)
1995	417 (28.6)	432 (29.6)	265 (18.1)	153 (10.5)	123 (8.4)	70 (4.8)	1,460 (100.0)
2000	410 (30.6)	379 (28.3)	219 (16.4)	132 (9.9)	114 (8.5)	85 (6.3)	1,339 (100.0)

자료: 박진도, 2003. p 395.

<그림 2-3> 경작규모별 농가분포의 변화(1960~1995)



자료: 김정호(2003), 428쪽

제3기는 1984년부터 현재까지의 기간이다. 1.5ha 규모를 기점으로 상층농이 증가한 양극분화의 단계이다.

여기서 주의할 점은 소농, 중농, 대농으로 구분하는 경작규모 계층을 일관성 있게 유지시킬 것인가 아니면 상향 이동시킬 것인가를 판단해야 한다.

## 2) 양극분화

1950년초에 단행된 농지개혁으로 전형적인 소작농 구조가 해체되고 자작농체제로 정착되었다. 그러나 농지개혁이 완료된 이후 경자유전의 이념을 유지·발전시켜 나갈 「농지법」이 제정되지 못해 농지 소유제도에 허점이 드러났다. 즉 농지개혁이 완료된 이후에 농지를 두고 떠난 비농가의 농지 그리고 소유상한 3ha를 초과하는 농지를 정부가 매수하지 않았다.

이처럼 농지제도가 정립되지 않아 총 농가호수가 증가한 시기에는 농가계층이 바람직하지 못한 방향으로 분화되었다. 즉 0.1ha 미만 계층과 3.0ha 이상 계층이 상대적으로 증가하였으므로 농민층 분해가 일어났다고 규정해도 무리는 아니다. 이 시기를 대상으로 농가계층분화를 검토한 연구(주종환, 1967)에서 1966년까지의 농가계층 구조변동을 고찰했는데, 0.5ha 미만의 영세·소농계층의 구성비가 감소하고 0.5~2.0ha 계층 즉 중농·대농계층 그 중에서도 특히 3.0ha 이상의 대농계층이 급증했음을 지

적했다. 이러한 사실을 두고 한국에서도 일본의 전후 초기와 마찬가지로 ‘중농비대화’ 현상이 일어났다고 지적했다.

1980년대에 와서 농가계층분화에 관한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 즉 개방화가 진행됨에 따라 농업구조개선에 관심을 갖게 되고 이의 가능성을 타진하기 위해 농가계층분화를 집중적으로 검토하기 시작하였다. 김성호 외(1984; 120)의 연구에서는 총 농가호수가 증가한 1967년까지의 농가계층분화를 ‘양극화’와 ‘중농화’가 결합된 형태이고 이 기간 이후에 나타나는 ‘중농화이행의 과도기적 현상’이라고 지적했다. 박진도(2003)는 1950년대 말에서 1960년대 말까지 기간에 야기된 계층분화를 양극분해라 정의했다. 즉 총 농가호수가 증가한 기간이며 1.0ha를 분기점으로 상층의 증가와 하층의 감소가 일어났으며 특히 0.5ha 미만의 소농계층이 증가하고 1.5ha 이상의 대농계층이 증가했으므로 양극분해라고 규정했다.

농지개혁 이후 농지이동 실태를 분석한 연구에 의하면(반성환, 1955) 영세농 계층에서 농지를 매각한 농가의 구성비가 상대적으로 높으며 매각동기는 생계비 확보 목적인 것으로 밝혀졌다.

한편 이영기(2003)는 농지개혁으로 농가간에 존재하는 토지소유의 불평등이 해소된 것이 아니었으므로 다수의 과소농 계층이 몰락하게 되었고 이들의 농지를 매입하여 연고를 비롯한 값싼 노동력을 이용하여 대규모로 경영하는 부농계층이 증가하였다고 지적했으며 이러한 현상을 ‘대농층의 비대화’라고 규정했다.

이상에서 검토한 바와 같이 농지개혁 이후 1967년까지 진행된 농가계층분화를 요약하면 영세농 계층이 농지를 매각하여 경작규모를 축소하였고 대농계층이 이를 매입하여 규모를 확대하는 이른바 ‘양극분해’라는 바람직하지 못한 방향으로 농가계층이 분화되었다고 단정할 수 있다.

### 3) 중농화

총 농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지 전개된 농가계층분화를 ‘중농화’라 규정하였다. 0.5ha미만 계층의 소농과 1.5ha이상 계층인 대농의 구성비가 각각 감소하고 0.5ha~1.5ha계층에 속하는 중농의 구성비가 증가하였으므로 이를 ‘중농화’ 또는 ‘중농표준화’라 규정하고 있다.

1968년부터 ‘중농화’ 현상이 나타났다고 주장한 연구자는 김성호(1974)이며 ‘중농표준화경향’이라고 정의했다. 1970년대에 들어와 소농과 대농의 구성비가 상대적으로 감소하고 중농의 구성비가 증가했다는 사실은 오히

성(1981; 30-31)과 김영식(1983)에 의해 재확인되었다.

1980년대에 들어와 개방경제체제로 전환됨에 따라 농업구조개선과 농지제도 정립에 관한 정책과제가 대두되기 시작했다. 이를 해결하기 위한 전제조건으로서 농가계층 분화와 농지임대차 실태에 관한 연구가 활발하게 전개되었다. 특히 ‘중농화’는 ‘농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구’(김성호 외, 1984)와 ‘농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책(이정환 외 1984)’ 등의 연구에 의해 집대성되었다. 한편 박진도(2003)는 해방 후 농가계층분화를 정리한 연구에서 1960년에서 1980년 말까지 진행된 농가계층분화를 ‘중농표준화’라 규정했다.

0.5ha 미만의 소농계층과 1.5ha 이상 계층인 대농이 상대적으로 감소하고 중농이 증가한 농가 계층분화를 여기서는 ‘중농화’라 규정했으며 중농화의 요인을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 경제성장과 더불어 비농업 분야에 취업기회가 확대됨에 따라 탈농하는 농가가 증가하며 영세·소농계층의 탈농비율이 상대적으로 더 높았다.

둘째, 농지를 매입하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 타 계층에 비해 소농계층이 상대적으로 더 많았다.

셋째, 소농계층에서 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 더 많았다. 그런데 첫째 요인에 대해서는 공식통계로서 검정할 수 있는 방안이 없으며 탈농에 관해 소급하여 추적 조사하기도 쉽지 않다. 또한 영세소농계층에서 탈농이 더 많았다는 사례조사도 없으므로 첫째 요인은 현재로서는 하나의 검정되지 않은 가설에 불과하다.

따라서 영세·소농의 상대적인 감소요인은 둘째와 셋째 요인으로 설명할 수밖에 없는데 셋째 요인이 더 크게 작용한 것으로 나타나 있다.

임차농가의 비율은 1960년의 26.2%에서 1980년에는 46.4%로 증가하였고 임차농지의 비율은 동기간 중 11.2%에서 22.3%로 증가한 것으로 나타나 있다. 이러한 사실을 근거로 임대차에 의한 농지유동이 활발하게 전개되어 왔다고 주장할 수 있으며 소농계층에 속하는 농가 중에서 임차에 의한 규모 확대로 중농계층으로 상향 이동한 농가가 많았다고 지적하고 있다(이정환, 1983).

소유규모가 0.5ha 미만인 계층에서는 임차농가의 구성비가 59.6%에 달했고 임차농가의 임차면적 규모별 분포를 보면 임차면적이 0.5ha 미만인 농가가 60%를 차지하고 있다. 따라서 소농계층 중에는 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 상대적으로 더 많았다고 주장할 수 있다.

0.5ha 미만인 소농계층에 임차지가 집중될 수 있었던 것은 이 계층에 속하는 농가의 지대 부담능력이 상대적으로 높았다는 사실을 지적할 수 있다. 부부 노동력을 자가보유 농지에 충분히 활용하지 못하고 부부가 이웃농가에 품팔이 나가는 소농계층은 노동보수 확보 또는 지대소득 확보 목적으로 농지를 임차하려 한다. 이런 경우에는 소농계층의 임차료 지불 능력 또는 지대부담 능력이 타 계층에 비해 높다고 할 수 있다.

이러한 사실을 박진도(2003)도 지적했다. 공업화가 진행됨에 따라 취업 기회가 확대되어 농업노동의 유출이 일어났으며 농가 단위의 이농보다는 단신 이농이 일반적이었다. 소농계층은 자녀를 도시로 보내 생계비를 줄이고 농지임차로 경작규모를 확대하여 부부노동력의 완전연소를 피하였다는 사실을 지적했다. 한편 1970년 초반에는 중농화가 진행되고 있는 과정에서 임차농의 구성비가 일시 감소한 사실이 나타났다. 즉 1970년에는 임차지 비율이 17.2%였으나 1975년에는 13.8%로 감소했고 동기간에 임차농 구성비는 33.5%에서 27.8%로 줄어들었다. 단지 통일벼 재배에 의한 증산과 이중미가제 영향으로 수익지가가 상승하고 매매지가와 수익지가의 격차가 줄어들어 중농계층에 속한 임차농이 임차지를 매입하여 자작농이 된 사실을 지적하였다(김성호 1984, 1989). 즉 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가 중에 임차했던 농지를 매입한 농가가 있었다면 '중농화'와 더불어 임차농의 자작농화가 동시에 진행되었다고 할 수 있다. 그러나 1970년 후반부터 농지임차에 의한 '중농화'가 급속하게 진행되어 왔다.

한편 대농의 상대적인 감소요인으로는 대농계층의 농가 중에서 농지를 임대하여 경영규모를 축소하여고 중농계층으로 하향이동한 농가가 많았다는 것을 지적하고 있다. 1982년의 경우에 있어 경지소유규모가 2.0ha 이상의 농가 중 소유경지를 임대하고 경작규모를 2.0ha 미만으로 축소한 농가 수는 4~5만호가 된 것으로 추정하고 있다(이정환, 1983b)

경제성장과 더불어 농촌노임이 상승하고 연고체제가 무너져 대농은 가족노동력으로 경작할 수 있는 규모로 축소할 수밖에 없었으며 농지를 방매하여 규모를 축소한 것이 아니고 농지를 임대하여 축소한 것으로 간주할 수 있다. 또한 대농에게 고율의 임차료를 지불하고 농지를 임차하려는 소농계층이 있었기 때문에 대농의 농지임대를 촉진한 결과를 가져왔다.

이상을 요약하면 소농계층에 속하는 농가 중에는 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 많았고 반면에 대농계층에서는 농지를 임대하여 중농계층으로 하향이동한 농가가 많아 농가계층 분화는 '중농화'

로 진행 되었다.

#### 4) 양극분화

1983년까지 1.5ha 이상의 대농계층이 감소해 왔으나(표 2-1참조) 1984년부터 대농계층이 증가하기 시작했고 특히 3.0ha 이상계층이 급증하기 시작했다. 그러나 1984년부터 ‘양극분화’가 진행되었다고 주장하려면 0.5ha 미만의 소농계층의 구성비도 동시에 증가해야 한다. 그러나 <표 2-2>와 <그림 2-3>에 나타나 있는 바와 같이 1984년부터 1990년까지 소농계층의 구성비가 감소했다. 그러므로 1984년부터 1990년까지 농가계층 분화는 ‘전 계층 상향이동’ 또는 ‘양극분화로 이행되는 과도기’로 정의할 수 있다. ‘양극분화’란 중농계층이 상대적으로 감소하는 사실을 나타낸다. 농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 가계비를 충족하지 못하는 중농계층 중에는 농지를 임차하거나 매입하여 대농계층으로 상향 이동하는 농가가 대두한다. <표 2-3>에 제시되어 있는 바와 같이 농업소득으로 가계비를 충족시킬 수 있는 규모가 확대되어 왔다. 한편 중농계층에 속하는 농가 중에는 경작규모를 축소하고 농외취업하여 소농계층에 속하는 겸업농가로 하향이동하는 농가가 나타나게 된다.

이렇게 되면 농가계층은 대규모로 경영하는 전업농과 소규모의 토지이용형 작물을 경작하는 겸업농으로 양분되는데 이것이 전형적인 농가계층의 ‘양극분화’이며 온대몬순 기후하에 놓여 있으며 호당 경작규모가 영세한 소농구조 하에서는 바람직한 구조조정으로 간주해왔다.

<표 2-3> 경지규모별 농업소득의 가계비 충족도 변화 (1975~2000)

(단위: %)

연 도	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상	평 균
1975	73.8	107.8	124.0	138.4	149.5	116.0
1979 <sup>1)</sup>	45.1	84.3	104.8	115.9	126.3	92.1
1985	35.6	59.8	82.9	103.1	115.2	78.9
1990	33.5	56.3	84.3	96.5	105.5	76.1
1995	34.5	55.3	81.5	89.8	117.5	70.8
2000	16.9	40.8	64.0	76.9	n.a. <sup>2)</sup>	60.5

1) 1980년은 수도작의 대흉작으로 농가경제가 크게 악화되었던 해였기 때문에 1979년으로 대체했음.

2) 2000년의 경우, 2.0-3.0ha층 88.2%. 3.0ha 이상층 109.7%임.

자료: 이영기(2002), 327쪽

이러한 양극분화는 일본의 농가계층분화를 검토한 연구(김성호 외, 1984; 112~120)에서 지적되었다. 일본의 경우 1949년부터 1965년까지 ‘중농화’가 나타났고 1966년부터 ‘양극분화’로 전환되어 연구시점인 1984년까지 심화되고 있다는 사실을 지적하고 ‘중농화’에서 ‘양극분화’로 전환된 외적 요인으로는 농외취업기회의 확대를, 내적 요인으로는 수도작의 일관기계화 작업체계의 정착을 각각 지적했다.

한편 세 부락의 농가 조사를 통해 1980년부터 대농층의 구성비가 증가하고 중농층의 구성비가 감소하고 있다는 사실을 밝혔다(이정환 외, 1984, p40~66). 단지 이때는 소농층의 구성비가 증가하지 않았으므로 ‘양극분화’로 단정하기 어렵다.

또한 농외취업기회가 상이한 도시근교, 중간지역, 산간지역 등 세부락을 조사하여 농가계층분화를 검토한 연구에 의하면(김후근, 1986) 산간지역은 중농화의 단계에 있고 도시근교지역에는 ‘양극분화’로 진행되고 있다는 사실을 지적하였다.

선행연구에서 주장한 대로 1990년대에 들어와 양극분화로 진행되어 왔다. 1984년부터 대농계층이 상대적으로 증가한 요인은 농작업의 기계화라고 지적할 수 있다. 1970년대 후반부터 중·대형 농기계가 농가에 보급되기 시작했고 1981년부터 ‘기계화영농단’을 통해 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 농기계를 정부보조하에 보급했다.

그런데 1980년대에는 소농계층이 상대적으로 증가하지 않고 오히려 감소했는데 이 요인에 대해 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 농외소득원 개발사업을 추진해 왔지만 농외취업 기회가 높지 않아 중농계층 중에는 경작규모를 축소시키고 농외취업하는 농가가 많지 않았다. 즉 중농계층중에는 경작규모를 확대하여 대농계층으로 상향 이동한 농가는 상대적으로 많았지만 축소시키고 하향이동한 농가는 적었다.

둘째, 수도작의 농기계 임경작업 체계가 잘 갖추어져 있으므로 중농계층에 속하는 농가가 농외취업하더라도 경작규모를 축소하지 않고 수도작을 경영할 수 있다. 이러한 사실은 농외취업기회가 높고 수도작의 농기계 임경 체계가 잘 갖추어진 도시근교 평야지대를 사례 조사한 연구에서 입증되었다(김병택 외, 1992; 47). 즉 경영주가 농외취업한 겸업농일지라도 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 농기계 수탁작업에 맡기면 1ha 내외 규모의 수도작을 무리없이 경영할 수 있다는 사실이 밝혀졌다.

1990년부터 0.5ha 미만 계층의 소농이 상대적으로 증가하였으므로 이때부터 명실상부한 ‘양극분화’로 진행되어 왔다고 단정할 수 있다. 단지



0.5ha 미만의 영세소농이 증가한 요인은 농가의 겸업화보다는 경작규모가 영세한 고령자 농가가 상대적으로 증가하였다고 판단하는 것이 바람직하다고 본다. 이런 점을 감안하여 박진도(2003)는 1980년 후반부터 전개된 양극분화를 선진국의 경험과 비교하여 다음과 같이 특징지우고 있다.

첫째, 상층농의 존재양식에 차이가 있다. 선진국의 상층농은 이윤을 추구하는 기업적 소농경영이지만 한국의 상층농의 영농활동 목적은 여전히 농가소득 극대화에 머무르고 있으며 소농의 경영규모 확대라는 범주를 벗어나지 못하고 있다.

둘째, 중·하층농의 존재양식이 근본적으로 다르다. 선진국의 중·하층농은 농가소득을 농외소득에 의존하는 제2종겸업농이며 토지를 보유한 노동자로 규정하고 있다. 한국에도 겸업화가 진행되고 있지만 그 수준이 낮다. 이에 따라 중농·소농계층은 영농규모가 영세하여 농업소득으로 가계비를 충당하지 못하지만 동시에 농외취업기회가 낮아 농외취업하지 못하고 그야말로 ‘가난한 농민’으로 농촌에 체류하고 있다.

셋째, 농지시장의 양태가 다르다. 선진국에서는 중·하층이 보유한 농지가 상층농으로 이동했고 이것이 상층농의 농지집중을 가져왔다. 우리나라에서도 농지의 상층농 집중이 나타나고 있으나(김정호, 2003) 하층농에서 상층농으로 농지가 이동한 것이 아니라 그 반대로 중·하층농과 상층농은 농지임대차 시장에서 서로 경합하고 있다. 단지 상층농은 중형 내지 대형 농기계를 보유하고 있으므로 임차지 확보경쟁에서 우위를 차지하고 있다. 중·하층농이 임차지 시장에서 상층농과 경합하는 이유는 농외취업기회가 낮기 때문이다. 중·하층농이 농지용역시장의 수요자로서 상층농과 경합함에 따라 임차료 수준이 높고 상층농의 규모확대를 저해하고 있다.

이러한 양극분화의 결과에 의해 새롭게 대두한 상층농이 직면하고 있는 애로 사항은(박진도 2003) ① 거대한 농업투자에 따른 이자지불 및 부채상환의 부담 ② 물적, 기술적 기초의 불안전 ③ 농산물의 만성적 과잉생산과 가격 저미(低迷) ④ 지가양등과 차지경쟁에 의한 지대상승 등이다.

농가계층이 양극분화로 진행되었지만 대농계층은 과도한 시설투자과 적정규모를 확보하지 못해 농기계 고정비 부담이 가중됨에 따라 부채가 누증되고 있다. 또한 생산비에서 차지하는 임차료 부담이 높아 국제경쟁력을 확보하지 못하는 과제를 안고 있다.

한편 중농·소농계층은 ‘가난한 농민’으로 농촌에 잔류하고 있는 실정이다. 이들 농가는 대부분이 경영주가 고령인 농가이므로 농외취업기회가 주어진다 해도 취업하기 어려운 처지이다. ‘가난한 농민’이지만 농업구조

개선 대상으로 간주하고 획기적인 대책을 마련해야 할 것이다.

## 제5절 중·소농의 정의

### 1. 농가소득 정의

우리나라에서는 농가소득을 정의하는 방식이 경제성장과 더불어 다양하게 변천되어 왔다. 농가경제 조사대상 표본농가를 5년마다 개편하는데 이 시기에 맞추어 농가소득에 대한 정의를 변경하고 통계표 작성방법을 개선해 왔다. 2002년까지의 정의에 의하면, 가족이 농업에서 벌어들이는 농업소득과 비 농업에서 획득한 농외소득, 그리고 출타한 가족의 송금, 정부보조 등의 이전수입을 합한 것을 농가소득으로 규정했다. 즉, 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전수입 이라는 정의식(定義式)으로 나타내었다.

이전수입은 1983년부터 농외소득에서 분리시켜 별도의 항목으로 계측해 왔으나 1992년까지 농외소득으로 정의하였다. 즉 1992년까지 농가소득은 농업소득과 농외소득을 합한 것으로 정의하였고 1993년부터 조사표본을 개편했으므로 이때부터 이전수입을 농외소득에서 분리해서 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전수입 이라는 정의식으로 나타냈다.

농가조사 표본을 개편한 1998년에는 농가소득에 대한 정의를 바꾸지 않았다. 2003년에 표본을 개편한 때 농가소득에 대한 정의를 전면적으로 재편했다. 즉 농가소득은 경상소득과 비경상소득으로 구성되며 경상소득은 농가순소득과 이전소득으로 이루어진다. 농업소득과 농외소득은 농가순소득에 포함된다. 그러므로 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전소득 + 비경상소득이라는 정의식이 성립된다.

이전소득은 공적보조금과 사적보조금으로 이루어지며 공적보조금은 농업보조금과 기타 공적보조금으로 구분되고 농업투자보조금 및 기타 농업보조금은 공적보조금에 속한다. 또한 연금과 기타 사회보장과 관련된 수혜금은 공적보조금에 속한다. 출타가족이나 친인척의 보조금은 사적보조금에 해당된다. 비경상소득에는 경조수입, 퇴직일시금, 사고보상금 등이 포함되며 이 항목들은 2002년까지는 이전소득에 포함되어 있었으나 2003년부터 분리시켰다.

2003년에 개편한 농가소득 정의에 의거한 경작규모별 소득 자료가 <표 2-4>에 나타나 있다. 또한 경제성장과 더불어 농가소득의 변천과정을 일목요연하게 파악하기 위해 소득원별 농가소득 자료를 <표 2-5>에 제시했

다. 여기서 일관성을 유지하기 위해 2003년에 와서 이전수입에서 분리시킨 비경상소득을 이전수입에 포함시켰다.

이 자료에 나타나 있는 바와 같이 경제성장과 더불어 농가소득은 증가해 왔지만 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 작아졌고 반면에 농외소득이 차지하는 비중이 커졌다. 그러나 무엇보다 주목해야 할 것은 1995년 이후부터 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비율이 20%를 상회하고 있다는 사실이다. 이전수입의 대부분은 출타가족의 송금이나 사례금이 차지했고 정부의 보조금이나 농업연금이 차지하는 비중은 미미했지만 근년에 들어와 정부의 직접지불금이 지급됨에 따라 공적 보조금이 증가해 왔다.

경제성장과 더불어 비농업분야에 취업기회가 확대됨에 따라 농가의 젊은 노동력이 이농하여 농업노동력은 노령화로 진행되어 왔다. 농촌에 남아있는 노령계층은 소득수준이 낮아 출타한 가족의 송금이 가계비에 큰 보탬이 되고 있다. 이러한 농촌 실정이 반영되어 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비율이 높다.

<표2-4> 경작규모별 농가소득(2003)

(단위: 천원%)

구분	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
0.5 ha	22,426	2,211	13,394	2,237	4,584
미만	(83.4) <sup>1</sup> ■	(20.9)	(142.5)	(110.1)	(94.0)
0.5~1.0	20,946	4,154	10,195	2,090	4,507
	(77.9)	(39.3)	(108.5)	(102.9)	(92.4)
1.0~1.5	24,505	9,312	8,854	1,711	4,628
	(91.2)	(88.1)	(94.2)	(84.2)	(94.9)
1.5~2.0	27,816	12,899	7,770	2,112	5,036
	(103.5)	(122.0)	(82.7)	(104.0)	(103.2)
2.0~3.0	31,333	15,224	8,740	1,803	5,566
	(116.6)	(144.0)	(93.0)	(88.8)	(114.1)
3.0~5.0	30,834	16,324	7,611	2,112	4,787
	(114.7)	(154.4)	(81.0)	(104.0)	(98.1)
5.0~7.0	34,735	20,405	7,794	1,882	4,654
	(129.2)	(193.0)	(82.9)	(92.7)	(95.4)
7.0~10.0	50,875	34,633	6,930	1,993	7,319
	(189.3)	(327.6)	(73.7)	(98.1)	(150.0)
10.0 ha	53,372	35,376	7,422	4,740	5,834
이상	(198.6)	(334.6)	(79.0)	(233.4)	(119.6)
평균	26,878	10,572	9,397	2,031	4,878
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

1) 평균을 100으로 한 비율임

<표2-5> 소득원별<sup>1</sup> 농가소득 (1965~2003)

(단위: 천원%)

구 분	농가소득	농업소득	농외소득	이전수입
1965	112	89	23	...
	(100.0)	(79.4)	(20.6)	...
1970	256	194	62	...
	(100.0)	(75.8)	(24.2)	...
1975	873	715	158	...
	(100.0)	(81.9)	(18.1)	...
1980	2,693	1,755	938	...
	(100.0)	(65.2)	(34.8)	...
1985	5,736	3,699	1,060	977
	(100.0)	(64.5)	(18.5)	(17.0)
1990	11,026	6,264	2,841	1,921
	(100.0)	(56.9)	(25.8)	(17.3)
1995	21,803	10,469	6,931	4,403
	(100.0)	(48.0)	(31.8)	(20.2)
2000	23,072	10,897	7,432	4,743
	(100.0)	(47.2)	(32.2)	(20.6)
2003 <sup>1)</sup>	26,878	10,572	9,397	6,909
	(100.0)	(39.3)	(35.0)	(25.7)

1) 비경상 소득을 이전수입에 포함시켰음

자료:농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판

농업생산주체인 농가는 농업경영에서 얻는 소득 이른바 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있어야만 농업경영을 지속시켜 나갈 수 있다. 농업소득을 높이려면 농가교역조건을 개선하고 노동생산성을 제고시켜야 한다. 농가교역조건을 개선하려면 농가판매가격을 지지하고 농업생산요소 가격을 보조해야 한다. 그러나 개방경제하에는 둘 다 한계가 크다는 사실을 인정해야 한다. 특히 WTO체제가 출범한 이후에는 농업보조금을 더 삭감해야 하는 어려움에 처해 있다.

농업노동생산성을 제고시키려면 토지생산성을 제고시키고 호당 경작규모를 확대시켜야 한다. 획기적인 기술혁신으로 토지생산성을 제고시킬 수 있으며 경작규모 확대는 장기적인 구조조정정책으로 실현가능하다. 그러므로 개방경제 하에서 농업소득 증대로 농가소득을 증대시키는 정책

대안은 그 한계를 수궁하지 않을 수 없으므로 차선책으로 농외소득원 증대방안을 강구해 왔다. 농외소득은 농업외 타 산업을 겸업하여 얻는 겸업소득과 겸업외 소득으로 이루어진다. 겸업소득은 겸업수입에서 겸업지출을 공제한 것이며 원천별 겸업수입이 <표2-6>에 제시되어 있다. 농업소득의 한계가 드러난 1990년대 이후에 와서도 겸업소득은 급증하지 못했다. 수입원별 겸업수입을 보면 임산물과 수산물에서 획득하는 겸업수입의 비중이 감소해 왔으나 2차산업에서 얻는 수입의 구성비는 큰 변동이 없었다.

<표2-6> 겸업수입의 구성 항목과 구성비<sup>1</sup> (1962~2002)

(단위: 원 %)

구분	원시 취득물	임산물	수산물	농산가공	상공광업	농업관련 서비스업	기타
1962	...	619 (13.0)	803 (16.9)	...	2,066 (43.4)	672 (14.1)	604 (12.7)
1965	...	783 (7.2)	1,574 (14.5)	...	6,285 (58.0)	1,759 (16.2)	439 (4.0)
1970	...	941 (5.7)	2,996 (18.0)	...	7,802 (46.9)	4,239 (25.5)	661 (4.0)
1975	...	3,916 (7.5)	5,000 (9.6)	...	28,198 (54.0)	12,676 (24.3)	2,444 (4.7)
1980	...	11,777 (6.8)	5,549 (3.2)	...	104,301 (60.6)	36,743 (21.3)	13,865 (8.1)
1985	18,566 (3.3)	5,185 (0.9)	66,664 (11.8)	14,857 (2.6)	328,369 (58.1)	119,607 (21.1)	12,329 (2.2)
1990	39,757 (3.8)	33,522 (3.2)	82,740 (8.0)	59,217 (5.7)	447,780 (43.1)	358,446 (34.5)	18,389 (1.8)
1995	69,006 (2.4)	39,299 (1.4)	201,992 (7.1)	72,824 (2.6)	1,352,807 (47.6)	1,042,918 (36.7)	62,947 (2.2)
2000	44,216 (1.3)	51,504 (1.5)	368,658 (11.0)	60,858 (1.8)	1,468,450 (44.0)	543,821 (16.3)	802,554 (24.0)
2002	47,510 (1.4)	40,391 (1.2)	227,015 (6.5)	70,375 (2.0)	1,778,524 (51.2)	401,442 (11.6)	909,522 (26.2)

1)자료: 농림부, 통계청, 「농가경제조사통계」, 해당 연도판

영농종사자가 농업외 사업을 겸업하기에는 한계가 크므로 비농업분야에 취업하여 노임이나 급료를 획득하며 농외소득을 증대시키는 방안이 바람직하다. 농가의 사업외 수입을 증대시키고자 농공단지를 비롯하여 농촌공업화를 추진해 왔다. 이 효과를 검토하기 위해 <표2-7>에는 수입원천별 사업외수입 구성비를 제시했다. 농외취업기회가 확대되었다면 급료의 구성비가 높아져야 하지만 그러지 못하고 있는 실정이며 이는 농업종사자가 농외취업 한계에 직면하고 있다는 사실을 단적으로 드러내고 있다.

농업종사자는 농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 소득을 올려야만 지속적으로 농업을 경영해 나갈 수 있다. 그러나 경제성장과 더불어 농업소득의 가계비 충족도는 낮아져 왔다.

<표2-7> 사업외의 수입의 구성비 (1962~2002)

(단위: 원, %)

구 분	농업 노임	기타 노임	급료	농지 임대료	기타 임대료	배당금 이자	기타 잡수입	합계
1962	1,745 (15.5)	1,119 (9.9)	3,539 (31.4)	117 (1.0)	195 (1.7)	165 (1.5)	4,382 (38.9)	11,262 (100.0)
1965	2,952 (14.4)	2,477 (12.1)	4,430 (21.6)	418 (2.0)	892 (4.4)	701 (3.4)	8,622 (42.1)	20,492 (100.0)
1970	5,275 (10.3)	7,673 (14.9)	11,712 (22.8)	1,447 (2.8)	1,087 (2.1)	1,671 (3.2)	22,583 (43.9)	51,448 (100.0)
1975	16,187 (11.9)	17,880 (13.1)	40,609 (29.8)	4,191 (3.1)	3,042 (2.2)	1,578 (1.2)	52,745 (38.7)	136,232 (100.0)
1980	57,680 (6.6)	89,959 (10.3)	217,928 (25.0)	21,457 (2.5)	28,374 (3.3)	17,521 (2.0)	438,772 (50.3)	871,691 (100.0)
1985	141,000 (13.6)	177,853 (17.1)	471,722 (45.4)	68,517 (6.6)	65,830 (6.3)	48,157 (4.6)	64,927 (6.3)	1,038,006 (100.0)
1990	163,166 (6.4)	578,425 (22.7)	1,454,426 (57.0)	73,631 (2.9)	117,811 (4.6)	88,753 (3.5)	73,885 (2.9)	2,550,097 (100.0)
1995	234,281 (3.9)	2,840,087 (47.5)	2,088,624 (35.0)	103,380 (1.7)	289,572 (4.8)	294,671 (4.9)	125,331 (2.1)	5,975,946 (100.0)
2000	302,076 (4.6)	1,468,720 (22.4)	3,728,115 (56.8)	174,653 (2.7)	296,697 (4.5)	457,336 (7.0)	135,983 (2.1)	6,563,580 (100.0)
2002	334,257 (4.7)	1,584,665 (22.1)	4,306,350 (60.0)	148,292 (2.1)	366,409 (5.1)	304,202 (4.2)	132,873 (1.9)	7,177,048 (100.0)

자료: 농림부, 통계청, 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판

<표2-8>에 제시되어 있는 바와 같이 1975년에는 가계비지출액에 대한 농업소득의 비율이 100%를 상회하였으나 그 이후에는 매년 작아졌다. 신품종 도입으로 쌀 생산량이 크게 증가하였고 쌀과 보리쌀에 대해 시장가격보다 높은 가격으로 정부가 매입하여 방출원가 보다 싸게 매출하는 이른바 이중가격제를 실시한 덕분에 1975년 이후 몇 년간 농업소득으로 가계비를 충족시킬 수 있었다.

그러나 1980년대에 들어와 농업소득만으로 가계비를 메워 나갈 수 없는 실정이며 가계비 충족도는 매년 낮아지고 있다. 이는 경제성장 과정에서 나타나는 농업소득 증대의 한계를 단적으로 대변하고 있다고 할 수 있다.

농업소득만으로 도시가계 소득수준과 균형을 이룬다면 형평성의 측면에서 본 농가 소득문제는 야기되지 않았다고 주장할 수 있다. 그러나 <표2-9>에 나타나있는 바와 같이 농업소득에 농외소득과 이전수입을 합친 농가소득이 도시가계가 아닌 도시근로자 가계 소득과 비교하여도 격차가 크게 나타났다.

이 자료를 근거로 판단하면 경제성장 과정에서 농업문제는 항상 심각하게 대두되었다고 주장해도 지나치지 않는다. 양자간에 호당 소득을 비교하면 1985년에는 농가소득이 많았으나 그 이후부터 역전되어 그 격차가 확대되어 왔다. 토지 소유자로서 자본가이며 동시에 경영주인 농가와 단순한 도시 근로자를 비교하는 발상 자체가 모순이라 할 수 있지만 이를 차치하더라도 농가소득 수준이 더 낮다는 데 문제의 심각성을 절감해야 한다.

농업소득에 농외소득과 이전수입을 합친 농가소득이 도시근로자 가계소득보다 낮고 경제성장과 더불어 그 격차가 확대되어 가고 있다는 사실이 밝혀졌다. 이는 농업소득증대를 통한 농가소득 증대의 한계를 나타낸다고 하겠다. 농업소득을 높이려면 농업 노동생산성을 높이고 농가교역조건을 개선해야 한다. 농업노동생산성을 제고시키려면 일인당 경작규모를 확대시켜야 하며 이는 농업구조개선의 기본골격이라 할 수 있다.

온대 몬순기후에 속한 소농구조 하에서 일인당 경작규모를 확대시키는 데는 한계가 크다. 농가교역조건을 개선하려면 농가 판매가격을 지지해주고 농가구입가격을 보조해 주어야 하지만 개방경제하에서 둘 다 한계가 크다. 특히 UR 농산물 협상이 체결된 이후 매년 농업 보조금을 삭감시켜 왔으며 DDA/WTO 농업협상이 타결되면 보조금의 삭감폭을 더욱 확대시켜야 할 것이다.

&lt;표2-8&gt; 농가 주요 경제지표 (1965~2003)

(단위: 천호%)

구 분	총농가 호수	전업농 <sup>1)</sup> 비율	농업 <sup>2)</sup> 소득율	가계비 <sup>3)</sup> 충족도
1965	2,507	90.7	78.8	87.5
1970	2,483	67.7	75.8	93.3
1975	2,379	80.6	81.9	116.1
1980	2,155	76.2	65.2	82.1
1985	1,926	78.8	64.5	78.8
1990	1,767	59.6	56.8	76.1
1995	1,501	56.5	48.0	70.8
2000	1,384	67.1	47.2	60.5
2003	1,264	64.3	44.7	49.9

1) 총농가에 대한 전업농의 비율

2) 농가소득에 대한 농업소득의 비율

3) 가계비에 대한 농업소득의 비율

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판

<표2-9> 농가 및 도시근로자 가계 소득<sup>1)</sup> (1965~2003)

(단위: 천원 %)

구분	호 당 소 득			일 인 당 소 득		
	농가(A)	도시(B)	A/B	농가(C)	도시(D)	C/D
1965	112	113	99.1	18	20	92.3
1970	256	292	87.7	44	53	82.6
1975	873	786	111.1	157	152	103.5
1980	2,693	2,809	95.8	537	613	87.6
1985	5,736	5,085	112.8	1,255	1,208	104.0
1990	11,026	11,326	97.4	2,925	2,839	103.0
1995	21,803	22,933	95.1	6,750	6,148	109.8
2000	23,072	26,643	80.6	7,956	8,653	91.9
2003	26,878	28,517	94.3	7,871	9,103	86.5

1) 명목소득 자료임.

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판

통계청, 「도시가계연보」, 해당 연도판



<표2-10> 한국·일본·대만의 농가소득 및 농외소득율 변화추세 (1965~2000)  
(단위 %)

구분	한국(천원)		일본(천엔)		대만(천NT\$)	
	농가소득	농외 소득율 <sup>1)</sup>	농가소득	농외 소득율	농가소득	농외 소득율
1965	122	18.9	835	56.3	32.3	34.0
1970	256	24.2	1,592	61.8	35.4	51.3
1975	873	18.1	3,960	71.1	86.1	53.7
1980	2,693	34.8	5,594	83.0	219.4	70.4
1985	5,736	35.5	6,916	84.6	310.6	63.3
1990	11,026	43.2	8399	86.2	503.8	79.9
1995	21,803	52.0	8917	83.8	871.1	80.2
2000	23,072	52.8	8280	86.9	917.3	82.4

1) 농가소득에 대한 농외소득의 비율임

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 2002

이런 측면에서 볼 때 획기적인 구조개혁이 수반되지 않는 한 농업소득 증대의 한계를 인정해야 하며 농외소득 증대를 통한 농가소득 증대를 강조하지 않을 수 없는 입장이다. 농외소득의 중요성은 우리와 기후조건 및 농업기반이 유사한 일본과 대만의 농가소득 구조를 보면 잘 이해할 수 있다. 물론 3국간에 농가소득 정의에 약간의 차이가 있다. 우리나라에서는 이전소득과 비경상소득을 농가소득에 포함시키지만 일본에서는 이를 농가소득에 포함시키지 않고 총 농가소득으로 정의하고 있다.

반면 우리나라에서 농외소득으로 다루는 임업과 수산업소득을 대만에서는 농업소득에 포함시킨다. 우리나라에서 정의한 농가소득 추계방식대로 일본과 대만의 농업소득과 농외소득을 재조정하여 3국간에 비교한 농가소득과 농외소득율이 <표2-10>에 나타나 있다.

우리나라는 사회·경제적 특수성으로 농가의 농외취업기회가 낮아 농외소득의 비율이 2000년 당시 52.8%에 불과했으나 일본은 86.9%, 대만은 82.4% 수준으로 아주 높았다. 농가소득 문제, 더구나 중·소농의 소득문제를 해결하려면 획기적인 농외소득원 개발정책이 수반되어야 할 것이다.

## 2. 농가계층간 소득격차

도·농간 소득격차 뿐만 아니라 농가계층간 소득격차가 심각한 실정이다. 농업종사자의 소득이 비 농업종사자 소득에 비해 낮다는 사실은 농업이 산업으로서 (between industry) 안고 있는 문제가 심각하다는 사실을 나타내고 계층간 소득격차가 크다는 사실은 형평성의 측면에서 볼 때 농

업내부에서도(within industry) 소득문제가 야기되었다는 사실을 말해주고 있다.

경작규모별 농가소득이 <표2-11>과 <표2-12>에 제시되어 있다. 국내 농산물의 국제경쟁력을 강화시키려면 호당 경작규모를 확대하여야 한다는 전제 하에 대대적인 농업구조개선 사업이 전개된 1990년대 중반 이후부터 대농계층을 세분하고 소득자료를 계층하여 발표하였다. <표2-11>에 나타나 있는 바와 같이 경작규모가 작은 계층일수록 농가소득 수준이 낮다. 특히, 2000년 이후부터 경작규모가 2.0ha이상 농가계층과 2.0ha미만 농가계층간에 소득격차가 확대되었다.

<표2-11> 경작규모별 농가소득<sup>1)</sup> I (1965~2003)

(단위 : 천원, %)

구분	0.5ha 미만	0.5 ~1.0	1.0 ~1.5	1.5 ~2.0	2.0ha 이상	평균
1965	72 (64.2) <sup>2)</sup>	94 (83.9)	131 (117.0)	172 (153.6)	218 (194.6)	112 (100.0)
1970	163 (63.7)	212 (36.7)	289 (112.9)	383 (149.6)	477 (186.3)	256 (100.0)
1975	533 (61.0)	776 (88.9)	975 (111.7)	1,254 (143.6)	1,735 (198.7)	873 (100.0)
1980	1,983 (73.6)	2,276 (84.5)	2,862 (104.9)	3,612 (134.1)	4,885 (181.4)	2,693 (100.0)
1985	4,078 (71.9)	4,902 (85.5)	5,780 (100.8)	6,982 (121.7)	8,622 (150.3)	5,736 (100.0)
1990	8,224 (74.5)	9,879 (89.5)	11,120 (100.8)	12,582 (114.1)	15,053 (136.5)	11,026 (100.0)
1995	20,359 (93.7)	18,521 (84.9)	23,142 (106.1)	23,178 (106.3)	29,419 (135.3)	21,803 (100.0)
2000	17,566 (74.2)	19,120 (80.7)	22,702 (95.9)	26,607 (112.3)	33,153 (140.0)	23,684 (100.0)
2003	22,426 (83.0)	20,946 (77.5)	24,505 (90.7)	27,816 (102.9)	33,710 (124.7)	27,029 (100.0)

1) 경상소득 자료임

2) 평균치에 대한 비율을 나타냄.

자료 : 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판

경작규모가 영세하여 자가 노동력을 충분히 소진시키지 못한다면 남은 노동력을 겸업하는데 활용하거나 비농업에 취업하여 농외소득을 획득하려 할 것이다. 물론 이때는 비 농업분야에 재혼 취업할 수 있는 기회가 있다는 전제가 충족되어야 한다.

경작규모가 영세한 계층은 농업소득 수준이 낮으므로 농외소득을 벌어들여 가계비를 메워야 할 텐데 그렇지 못하다는 사실은 농외취업기회가 낮거나 기회가 있다고 해도 취업할 수 없다는 사실을 나타낸다. 우리 농업이 처한 내·외적 현실을 고려하면 두 요인이 복합적으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 이런 제반사정을 고려하면 중·소농대책이 시급한 정책 과제로 대두되었다는 사실을 시사하고 있다.

<표2-12> 경작규모별 농가소득<sup>1)</sup>Ⅱ (1996~2003)

(단위:ha 만원, %)

구분	0.5미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0이상	평균
1996	2,137 (91.7) <sup>2)</sup>	2,003 (86.0)	2,269 (97.4)	2,607 (111.9)	2,869 (123.1)	3,281 (140.8)	3,558 (152.7)	2,330 (100.0)
1997	2,218 (94.4)	2,054 (87.4)	2,301 (98.0)	2,504 (106.6)	2,843 (121.0)	3,516 (149.7)	4,308 (183.4)	2,349 (100.0)
1998	1,603 (78.2)	1,743 (85.0)	2,093 (102.1)	2,271 (110.8)	2,665 (130.0)	3,150 (153.7)	4,425 (215.9)	2,050 (100.0)
1999	1,770 (79.2)	1,813 (81.2)	2,240 (100.4)	2,543 (113.9)	2,956 (132.4)	3,571 (160.0)	5,638 (252.6)	2,232 (100.0)
2000	1,757 (74.2)	1,912 (80.7)	2,270 (95.9)	2,661 (112.4)	2,945 (124.4)	3,602 (152.1)	4,471 (188.8)	2,368 (100.0)
2001	1,838 (75.0)	1,986 (81.0)	2,356 (93.1)	2,690 (109.7)	3,023 (123.3)	3,646 (148.7)	5,021 (204.8)	2,452 (100.0)
2002	2,009 (78.7)	1,986 (77.8)	2,359 (92.4)	2,803 (109.7)	3,018 (118.2)	3,626 (142.0)	5,109 (200.0)	2,554 (100.0)
2003	2,243 (83.0)	2,095 (77.5)	2,451 (90.7)	2,782 (102.9)	3,133 (115.9)	3,084 (114.1)	4,368 (161.6)	2,703 (100.0)

1) 경상소득 자료임

2) 평균치에 대한 비율을 나타냄

자료 : 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판

경작규모가 영세한 계층은 주로 경영주가 고령인 농가이므로 농외취업기회가 주어진다 해도 취업하기 어렵다. 경작규모가 영세한 계층일수록 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비중이 크다는 사실이 이를 반영하고 있다.

어쨌든 농업층에서는 산업간 소득격차와 농업내부의 계층간 소득격차를 해소해야만 농업이 건전한 산업으로 발전해 나갈 수 있다.

### 3. 중·소농의 정의

#### 1) 유형별 농가분류

농가소득이 도시근로자 소득수준에 비해 낮은데 이의 근본적인 요인은 농가계층간에 소득격차가 크기 때문이며 이를 해결하면 도·농간 소득 불균형을 시정하는데 크게 기여할 수 있다. 경작규모가 영세할수록 소득수준이 낮다는 사실이 밝혀졌으므로 중·소농 문제가 심각하다는 사실을 수긍하지 않을 수 없다. 중·소농 대책이 절박한 정책과제로 부각되었다면 우선 중·소농의 정의를 명확히 내리고 구조적 특수성을 밝힌 후 이를 바탕으로 중·소농의 문제점을 밝힌 후 해결방안을 제시해야 할 것이다.

생산주체의 분류기준에 대해서는 본장 제2절에서 언급한 바 있다. 2003년부터 농가경제조사의 표본농가를 개편하여 세 가지의 분류기준에 의거하여 농가를 구분하고 농가경제 실태를 조사한 결과를 발표했다.

첫째, 농가 가족노동력의 이용 유형에 따라 전업농과 겸업농으로 나누었는데 농업소득이 농외소득보다 많으면 제1종 겸업농, 농외소득이 더 많으면 제2종 겸업농으로 정의했다. 이 기준에 의거한 농가의 소득 자료가 <표2-13>에 제시되어 있다. 제2종 겸업농의 농가소득이 가장 많고 다음에 제1종 겸업농이며 전업농이 가장 적은 것으로 나타났으며 이는 농업소득 증대의 한계를 단적으로 드러내고 있다.

둘째, 영농유형에 따라 농가를 부류하였다. 표본농가 3,042호 중에서 제2종 겸업농을 제외시킨 후 생산액이 제1순위인 농산물의 이름을 해당유형으로 규정했다. 농가경제조사에 제시된 영농유형은 논벼, 과수, 채소, 특작, 화훼, 전작, 축산 등 7가지 유형으로 구분하였으며 이 영농유형에 따른 농가소득 자료가 <표2-14>에 제시되어 있다. 물론 표본수가 적어 대표성이 취약하다는 비평을 면하기 어렵지만 현황을 파악하는 데는 손색이 없다. 예상한 바대로 전작농가의 농가소득이 가장 낮고 다음은 논벼농가이다. 농업소득을 기준으로 판단하면 성장작목을 재배하는 농가의 농업소득이 대체로 많고 전통작목을 재배하는 농가 쪽이 상대적으로 낮은 경향을 나타내고 있

다.

<표2-13> 전·겸업별 농가소득 (2003)

(단위: 천원 %)

구분	전업농	겸업농			평균
		제 1종	제 2종	평균	
표본농가수	1,735	554	753	1,307 <sup>1</sup> ■	3,042 <sup>2</sup> ■
농업소득	13,106 (124.0)	14,674 (138.8)	2,970 (28.1)	8,822 (83.4)	10,572 (100.0)
농외소득	3,397 (36.1)	8,533 (90.8)	23,246 (247.4)	15,889 (169.1)	9,397 (100.0)
이전소득	2,302 (113.3)	1,850 (91.1)	1,510 (74.3)	1,680 (82.7)	2,031 (100.0)
비경상소득	4,984 (102.2)	4,397 (90.1)	1,845 (37.8)	3,121 (64.0)	4,878 (100.0)
농가소득	23,798 (88.5)	29,454 (109.6)	32,570 (121.2)	31,012 (115.4)	26,878 (100.0)

1)겸업농의 표본농가수임

2)표본농가의 합계치임

자료: 통계청, 「2003년 농가경제통계」, 2004.

단지 화훼농가의 농업소득이 비교적 낮는데 이는 표본추출 방식에서 비롯된 문제인 것으로 보인다.

셋째, 생산주체의 영농활동 동기에 의거하여 농가를 분류했다(표2-15). 우선 자급농과 상업농으로 대별하고 상업농을 다시 주업농과 부업농으로 분류했다. 경작규모가 30a 이상이거나 연간 농산물 판매액이 300만원 이상이면 상업농으로, 여기 해당하지 못하는 농가는 자급농으로 정의했다. 또한 상업농중에서 농업소득이 농외소득보다 많으면 주업농이고 농외소득이 더 많으면 부업농에 속한다. 주업농을 다시 전업농과 일반농으로 나누었으며 경작규모가 3ha 이상이면 전업농, 그 미만이면 일반농으로 각각 규정했다. 전업농의 개념에는 자립경영규모가 반영되어 있다

즉 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있으며 동시에 도시가계 소득에 버금가는 수준의 소득을 획득할 수 있는 영농규모를 경작하는 농가를 전업농으로 정의했다. 그러나 이러한 유형으로 분류하면 경작규모가 3ha 미만으로서 성장작목을 경영하고 수준의 농업소득을 획득하고 있는 농가는 전업농에서 누락되고 일반농으로 취급된다는 문제점을 내포하고 있다.

이 유형에 의거하여 분류된 농가의 소득자료가 <표2-16>에 제시되어 있다. 자급 자족 생산양식으로 농업생산에 참여하고 있는 자급농과 경작규모 3ha 미만인 주

업농 이른바 일반농의 농가소득은 유사하다.

<표2-14> 영농유형별<sup>1)</sup> 농가소득 (2003)

(단위: 천원)

구분	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산
농가수	967	325	591	83	29	86	278
농업소득	9,953	15,678	13,439	23,620	1,4060	7,235	25,146
농외소득	4,413	4,999	3,857	3,075	3,382	4,977	4,159
이전소득	2,468	22,213	1,873	1,649	1,686	1,677	2,303
비경상소득	5,034	5,918	4,188	5,553	3,087	4,754	4,993
농가소득	14,366	20,678	17,296	26,694	17,442	12,212	29,305

1) 총 표본농가 3,042호에서 제 2종 겸업농가는 제외시켰음

자료: 통계청, 「2003년 농가경제통계」, 2004.

이는 우리나라 농업소득의 실상을 단적으로 드러내고 있는 셈이다. 또한 농외소득이 농업소득보다 많은 부업농이 전문농보다 소득수준이 낮다. 이는 농외취업유형이 취약하다는 사실을 나타내고 있다.

## 2) 중·소농 정의

농가계층을 소농, 중농, 대농으로 분류하는 의미는 우리 농업의 구조를 보다 정확하게 이해할 수 있고, 정책대상으로 다를 때 얻을 수 있는 이점이 많다는데 있다. 지금까지 우리나라 농업의 국제경쟁력 향상이라는 당위성에 급급하여 농업구조 조정정책을 강조해 왔다. 즉 1990년대에 들어와 막대한 투·융자 자금을 동원하고 다양한 정책수단을 채택하여 구조개선정책을 추진해 왔지만 소기의 경쟁력제고효과는 나타나지 않고, 농가계층 간 갈등문제가 증폭되는 결과를 초래했다.

즉, 절대 다수의 농가가 정책수혜 대상에서 소외당하고, 그들의 소득문제가 심각해지는 심각한 사회문제가 대두된 것이다. 이러한 사회·경제적 여건을 배경으로 중·소농 문제를 해결해야하는 정책과제가 대두된 실정이다. 따라서 적절한 정책대안을 제시하려면 정책대상과 목표를 명확하게 정의하여야만 할 것이다.

정책대상으로 농가를 분류한다면 정부의 농가육성 목표가 전제되어야 할 것이다. 정부는 2004년 2월에 발표한 농업·농촌 종합대책에서 구조조정 정책목표를 제시했다. 즉 2013년까지 전업농·선도농 20만호를 육성하

는 계획을 제시했다.

<표2-15> 영농유형별 농가호수<sup>1</sup>(2000)■

(단위: 천호 %)

구분	분류기준	호수	구성비
상업농	경작규모가 30a이상, 또는 연간 판매액이 300만원 이상	1,201	86.8
주업농	농업소득이 농외소득보다 많은 농가	978	70.7
전업농	경작규모가 3ha이상	85	6.1
일반농	경작규모가 3ha미만	893	64.6
부업농	농외소득이 농업소득보다 많은 농가	223	16.1
자급농(영세농)	30a 미만이고, 판매액 300만원 미만	182	13.2
합계		1,383	100

1) 2000년 농업 총 조사자료에 의거한 호수임

<표2-16>주·부업별 농가소득(2003)

(단위: 천원 %)

구분	주업 농가		부업 농가	자급 농가	평균
	전문	일반			
표본농가수	528	1,552	836	126	3,042
농업소득	22,791 (64.1)	12,398 (55.1)	2,214 (7.4)	249 (1.1)	10,572 (39.3)
농외소득	5,538 (15.6)	3,112 (13.8)	21,280 (71.0)	14,689 (56.2)	9,397 (35.0)
이전소득	2,279 (6.4)	2,153 (9.6)	1,641 (5.5)	2,384 (10.6)	2,031 (7.6)
비경상소득	4,934 (13.9)	4,850 (21.5)	4,851 (16.2)	5,189 (23.0)	4,878 (18.1)
농가소득	35,542 (100.0)	22,512 (100.0)	29,985 (100.0)	22,512 (100.0)	26,878 (100.0)

1)표본농가의 합계치 임

자료: 통계청, 「2003년 농가경제통계」, 2004.

즉 6ha 규모의 쌀 전업농 7만호를 2010년까지 육성하고 또한 원예분야 선도농 110천호를 2013년까지 육성한다. 여기서 사과농가 9천호, 배농가 7천호, 파수재배농가 39 천, 시설원예 42천, 고추10천, 채소·특작 70천호 등이 포함되어 있다. 아울러 축산분야에는 20천호의 전업농을 2013년까지 육성한다. 여기에는 한우9 천, 젓소 5천, 돼지 4천, 닭 2천호 등이 포함되어 있다.

전업농을 정립할 때 기준은 크게 두 가지로 나누어진다. 즉 내적으로는 도시가계에 버금가는 수준의 경영소득을 획득하고 외적으로는 어느 정도

국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산하는 생산주체로 정의하고 있다.

정부가 설정한 전업농, 선도농에 도달하면 자립경영체이므로 더 이상 정부지원을 필요로 하지 않는다고 얘기할 수 있다. 자립경영체로서의 위치를 계속 유지할 수 있는데도 정부가 계속해서 지원을 해야 한다는 것은 일반납세자들이 납득하기가 어려울 것이다. 그러므로 분야별 전업농 내지 자립농에 미달하는 농가를 중·소농으로 정의하고, 이미 도달한 농가와와는 차별적인 정책지원을 마련하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 물론 자립농에 도달한 농가도 다시 중소농으로 추락하지 않으려면 국제경쟁력을 갖추고 있어야 할 것이다.

농가계층을 분류하는 기준은 영농규모, 소득규모 등 다양하며 편의상 영농규모를 기준으로 대농, 중농, 소농으로 분류하고 있다. 영농규모를 평가하는 기준은 영농유형에 따라 달라지며 경종작목에는 경작규모, 축산에는 사육두수, 시설원예에서는 시설면적을 각각 기준으로 적용하여 대농, 중농, 소농으로 구분한다. 우리나라에서 통상 적용하는 기준과 여기에 의거하여 분류할 농가계층은 <표2-17>에 나타나 있다.

<표2-17> 중·소농의 분류 기준

구분	소 농	중 농	대 농
경종농업 (농지규모)	1ha 미만	1~2ha	2ha 이상
축산농가	법규제 미만, 양돈 200두, 한우·낙농 30두, 양계 5,000수 미만	신고대상, 양돈 200~1,000두, 한우·낙농 30~100두, 양계 5,000수 이상	허가대상, 양돈 1,000두 한우·낙농 100두 이상
시설농업	시설면적 500평 미만	시설면적 500~1,500평	시설면적 1,500평 이상

자료: 정명채외 (1997), 4쪽

농가유형, 경영규모, 취업유형 등 농가계층을 분류하는 기준을 일체 무시하고, 소득계층을 기준으로 농가를 소농, 중농, 대농으로 분류할 수 있다. 소득을 기준으로 분류하면 계층간에 농가소득이 어느 정도 심각한지를 여실히 알 수 있다. <표2-18>에 제시되어 있는 바와 같이 농가경제조사 표본농가 전부를 대상으로 소득을 기준으로 5단계로 구분하여 계층별



평균소득을 제시했다.

여기에 나타나 있는 바와 같이 계층간에 소득격차가 심각하다. 1998년의 경우 고소득 계층의 평균소득은 저소득 계층에 비해 7.2배 이었으나 2003년에 와서 12.3배로 확대되었다. 이것은 매년 계층간에 농가소득 불평도가 확대되고 있다는 사실을 나타내고 있다. 문제는 통계조사구역 이외의 개별 농가의 소득자료를 구할 수가 없기 때문에 이것을 기준으로 중·소농을 규정하여 정책대상을 결정하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

<표2-18> 소득계층별 농가소득 현황

(단위: 천원%)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 증감율
I (A)	5,886	5,819	5,999	5,854	5,503	5,035	-2.0
II	12,373	12,954	13,540	13,304	13,069	15,019	4.1
III	17,807	18,829	19,542	19,471	19,027	22,449	4.7
IV	24,697	26,546	27,010	27,455	27,468	32,558	5.6
V (B)	42,526	46,337	45,767	46,834	49,070	62,173	7.4
V분위 백분율 (B/A)	7.2	8.0	7.6	8.0	8.9	12.3	-

자료; 박준기외(2005), 10쪽

중·소농 대책을 마련하려면 중·소농의 경제적 특수성과 문제점을 밝혀야 하는데 여기서는 통계자료가 수반되어야 한다. 여기에 부합되는 자료가 농가경제조사이다. 이 조사자료에는 경작규모에 따른 경제실태를 분석하고 중·소농의 구조적 특수성을 고찰할 수 있다. 이 연구에서는 우리 농업의 구조와 계층별 농가의 특수성을 이해하기 위한 제 분석과 제6장의 중소농대책 개선방안을 제시할 때에는 경작규모를 기준으로 소농, 중농, 대농으로 분류하여 접근하였다.

선행연구를 검토하고, 2000년 농업총조사자료를 바탕으로 경작규모 1ha 미만이면 소농, 1ha~2ha이면 중농, 2ha 이상이면 대농으로 분류했다. 소농, 중농, 대농의 농가호수 변동은 <표2-19>에 제시했다. 2004년 소농은 767천호로 전체의 62.9%를 차지했고 중농의 구성비는 22.9%, 대농은 17

만 3천호로 14.2%이었다.

<표2-19> 유형별 농가분포 변동(1950~2004)

구분	소농	중농	대농	합계
1950	1652 (70.9)	562 (24.1)	115 (4.9)	2329 (100.0)
1970	1584 (66.5)	639 (26.8)	160 (6.7)	2383 (100.0)
1975	1517 (66.4)	618 (27.1)	148 (6.5)	2283 (100.0)
1980	1346 (63.6)	630 (29.8)	139 (6.6)	2115 (100.0)
1985	1211 (64.7)	550 (29.4)	110 (5.9)	1871 (100.0)
1990	1012 (58.6)	543 (31.4)	173 (10.0)	1728 (100.0)
1995	849 (58.2)	418 (28.6)	193 (13.2)	1460 (100.0)
2000	789 (58.9)	351 (26.2)	199 (14.9)	1339 (100.0)
2004	767 (62.9)	279 (22.9)	173 (14.2)	1219 (100.0)

이 연구의 제7장 ‘새로운 관점에서의 중소농정책’의 대상과 목표를 설정할 때는 일단 농가소득을 기준으로 하였다. 즉, 중소농정책의 대상과 목표를 “도시근로자가구소득에 미치지 못하는 농가의 소득을 최소한 도시근로자가구소득과 같아지도록 하는 것”이라고 정의하였다.(물론 가구원 수에 따른 소득의 차이는 별개문제로 다루어야 할 것이다) 농가소득을 추정하는 방법은 기존의 작목별 영농규모와 기타 소득추정자료를 참작하여 현지의 농민들로 하여금 판단하게 하는 등의 방법을 병행하고자 한다.

## 제3장 중·소농의 구조적 특수성

### 제1절 과제

앞장에서는 도·농간 소득격차 그리고 농가계층간 소득격차가 심각하다는 사실을 지적하였고 소득원별 농가소득 구조를 검토하여 소득격차 요인을 밝혔다. 경작규모가 상대적으로 영세한 농가계층의 농가소득 수준이 낮은 요인은 농업소득 증대 요건이 불리하기 때문이었다. 그렇다면 농외소득을 증대시켜 농가소득을 증대시켜야 하지만 농외소득수준이 낮았다. 이는 농가의 가족이 직면하는 농외취업기회가 낮기 때문이다.

경작규모별 농가소득격차가 크다는 사실을 염두에 두고 여기서는 경작규모를 기준으로 소농과 중농을 규정했다. 물론 중·소농을 정의한 선행연구를 참조하여 경작규모가 1ha 미만이면 소농, 1~2ha 규모이면 중농, 2ha 이상이면 대농으로 정의했다.

이장에서는 중·소농의 문제를 밝히기 위해 중·소농의 구조적 특질을 검토했다. 우선 경작규모를 기준으로 한 중·소농 정의가 무리하지 않으며 타당성을 확보하고 있다는 점을 규명하기 위해 선행연구를 검토하였다. 농가소득 불평도를 분석한 연구를 검토하여 농가계층간에 일어난 불평등 정도와 그것을 변화시킨 요인을 검토했다. 뒤이어 저소득농가의 실태를 분석한 논문을 검토하여 저소득농가 특성을 점검하고 경작규모를 기준으로 설정한 소농과 중농이 소득수준을 고려한 농가정의에 비추어도 결코 무리가 아니라는 사실을 확인했다.

뒤이어 경작규모를 기준으로 설정한 소농, 중농, 대농 계층을 대상으로 농가경제조사 결과에 나타난 자료를 재 정리하여 중·소농의 특수성을 검토했다.

농가경제 조사자료를 이용하여 농가 계층별로 호당 보유자원 실태를 분석했다. 보유 노동력을 소농, 중농, 대농간에 비교하였고 농업 총 조사자료를 이용하여 경영주 연령 및 학력별 구성비를 농가 계층별로 비교하여 소농·중농 계층의 경영주가 농외취업이 가능한지 여부를 검토했다.

농업소득구조를 농가 계층간에 비교·검토하였고 농업소득, 농외소득, 이전소득의 장기 변동추세를 농가계층간에 비교하여 중·소농과 대농간에 소득격차가 심화된 요인을 정리했다.

구성요소별 이전소득의 크기를 농가계층 간에 비교하여 직접지불제를 위시한 공적보조가 계층간에 이전소득 격차를 해소한 효과를 나타냈는지 검토했다. 즉 현재 시행하고 있는 직접지불제 사업이 농가계층간 소득격차를 심화시키고 있는지를 점검했다.

농가 계층간에 가계비 구조를 비교·검토하여 중·소농의 가계비 지출의 특수성을 규명했다. 농가보유 자산과 부채규모를 농가 계층간에 비교했다. 농업구조 개선사업이 대농계층에 집중되어 왔으므로 이점이 농가 자산 형성에 미친 영향과 부채수준에 미친 효과를 검토했다.

특히 호당 총 부채, 농업부채, 가계용부채 등을 대상으로 장기 변동추세를 농가계층간에 비교·검토하여 각 계층별로 대두된 부채문제를 정리했다.

## 제2절 저소득농가의 특수성

### 1. 농가소득 불평등도

경작규모를 기준으로 정의한 농가계층 간에 소득격차가 확대되고 있다는 사실이 밝혀졌다. 경작규모가 상대적으로 영세한 농가는 자가 보유노동력을 자경지와 자가 보유자원에 충분히 활용하지 못해 소득수준이 낮다면 비농업을 겸업하거나 비농업분야에 취업하여 농외소득을 획득하여 도시가계와 버금가는 수준의 가계비를 획득해야 할 것이다.

그러나 우리나라에는 이러한 여건이 갖추어지지 못해 농가소득 수준이 낮다. 물론 경작규모가 영세한 계층일수록 농외소득 비율과 이전소득 비율이 높게 나타났지만 농가소득 수준은 낮은 실정이다.

이것은 농가소득의 불평등도가 심화되었다는 사실을 나타내며 불평도에 대한 연구가 상당히 진전되어 있다. 여기서는 농가경제조사 원자료 중 최근10년간 자료를 활용하여 농가소득 불평등을 분석한 연구(김성용, 2004)를 참고로 소득 불평등을 정리했다.

농가소득 원자료를 이용하여 농가소득 수준을 기준으로 표준농가 전부를 5등급으로 나누어 불평등도를 분석했다. 즉 소득수준이 낮은 쪽에서 높은 순으로 배열하고 최하위 20%를 1/5분위로, 최상위 20%를 5/5분위로 정의했다. 이처럼 소득수준을 기준으로 한 5분위 계층별 농가의 평균소득과 소득원별 구성비가 <표3-1>에 제시되어 있다.

&lt;표 3-1&gt; 소득계층별 농가소득의 구성비 변화(1991~2000)

연도	농가소득의 분위별 구분	평균 농가소득 (천 원)	농가소득에 대한 비중(%)				이전소득
			농업소득	농외소득		소계	
				겸업소득	사업외소득		
1991	1/5분위	4,990	49.20	4.22	20.71	24.93	25.87
	2/5분위	8,450	51.17	6.49	25.04	31.53	17.30
	3/5분위	11,321	50.96	5.05	25.83	30.88	18.16
	4/5분위	14,864	49.87	5.65	24.79	30.44	19.69
	5/5분위	23,944	50.54	7.46	21.96	29.42	20.04
	전체	13,105	53.68	5.78	20.42	27.94	17.42
1996	1/5분위	8,275	48.74	2.72	19.36	22.08	29.18
	2/5분위	14,611	46.95	4.92	25.91	30.84	22.21
	3/5분위	20,504	44.95	6.84	28.52	35.35	19.70
	4/5분위	28,018	42.77	6.13	30.38	36.51	20.72
	5/5분위	46,809	45.38	7.82	24.55	32.37	22.25
	전체	23,298	46.51	6.53	25.60	32.14	21.35
1998	1/5분위	6,671	39.63	6.27	21.33	27.60	32.77
	2/5분위	12,457	46.88	5.45	26.41	31.86	21.27
	3/5분위	17,825	47.93	6.98	27.15	34.13	17.94
	4/5분위	24,652	44.16	5.78	31.06	36.84	19.00
	5/5분위	42,380	43.62	5.45	28.62	34.08	22.30
	전체	20,494	43.70	5.92	28.12	34.04	22.27
2001	1/5분위	7,596	38.33	3.12	22.37	25.49	36.18
	2/5분위	14,009	45.63	4.90	26.62	31.52	22.85
	3/5분위	20,373	47.55	6.70	27.11	33.81	18.64
	4/5분위	28,570	44.75	7.73	31.58	39.32	15.93
	5/5분위	48,621	44.20	8.26	27.46	35.72	20.09
	전체	23,907	47.13	6.24	26.51	32.75	20.12
2002	1/5분위	7,372	34.76	2.70	23.69	26.39	38.86
	2/5분위	14,145	43.35	6.19	25.66	31.85	24.80
	3/5분위	20,439	42.88	5.66	31.45	37.11	20.02
	4/5분위	29,415	39.59	7.63	35.43	43.06	17.35
	5/5분위	52,426	47.52	7.65	26.61	34.25	18.23
	전체	24,475	46.07	5.94	27.32	33.26	20.68

자료: 김성용(2004), 110쪽

농가소득을 2002년까지 활용한 정의에 따라 농업소득, 겸업소득, 사업외소득, 이전소득 등으로 규정하고 5분위 소득계층별로 농가소득의 변화과정을 분석했으며 그 결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 농업소득의 비중은 소득계층별로 일정한 유형의 변화과정을 나타내고 있지 않으며 지난 10년간 전 계층에서 농업소득의 비중이 감소했다. 대체로 하위계층일수록 그 비중의 감소정도가 큰 것으로 밝혀져 있다. 이 사실은 경작규모별로 농가계층을 나누어 농가소득원별 비중의 변

동과정을 분석한 결과와 큰 차이가 없다.

둘째, 최상위 계층을 제외하고는 농외소득의 비중이 높게 나타났다. 즉 지난 10년간 상위계층일수록 농외소득 비중이 크게 증가했으며 특히 4/5분위 소득계층에서 증가폭이 큰 것으로 나타났다. 반면에 하위 소득계층에서는 이러한 변화가 두드러지게 나타나지 않고 있다.

셋째, 이전소득의 비중은 하위 계층일수록 높고 지난 10년간 하위계층에서는 그 비중이 크게 증가하였으나 상위 계층에서는 큰 변화가 나타나지 않았다.

농가소득 불평등도를 분석한 결과에 따르면 지난 10년간 불평등도가 심화되어 온 것으로 나타났다. 특히 1997-1998년 즉 외환위기를 맞이한 기간에 불평등도가 심화되었다가 그이후 다소 회복된 것으로 밝혀졌다. 그러나 2000년 이후에 불평등도가 심화되어 계층간 소득격차가 악화된 것으로 나타났다.

농가소득 원천별로 불평등도를 분석한 결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 소득원천별로 비교하면 농가소득에서 비중이 가장 낮은 겸업소득에서 불평등도가 높게 나타났다. 이는 당연한 결과라고 판단된다. 겸업소득은 관광농원 경영, 농산물 가공공장경영 등 농업외 사업을 경영하여 얻는 소득이므로 소득계층과는 유의적인 관련성이 작으므로 불평등도가 높을 수밖에 없다고 판단된다. 또한 농업소득 보다 농외소득에서 불평등도가 크게 나타났는데 이것 또한 농가의 농외취업 유형을 대변하고 있다. 농외취업 여부는 수도작을 경영하는 경우 경작규모에 크게 영향을 받지 않는다. 왜냐하면 임경제체가 잘 발달되어 있으므로 2ha 내외 규모의 수도작을 경영하더라도 농외취업에는 큰 영향을 받지 않는다.

둘째, 농업소득의 불평등도를 타 소득원에 비해 낮은 수준이지만 최근에 와서 심화되었다.

셋째, 농가소득의 불평등도가 지난 10년간 꾸준히 심화시킨 주된 요인은 농업소득 불평등도이다. 즉 농업소득 불평등도가 농가소득 불평등도를 주도해 왔으며 농외소득이 농가소득 불평등도를 어느정도 완화시킨 것으로 평가할 수 있다.

이처럼 농가소득 불평등도가 심화되고 있으며 이를 완화시키려면 소득계층별로 차별화된 소득지지 내지 소득안정화 정책이 필요하다고 지적했다. 즉 농업소득이 농가소득을 주도하고 있는 대농계층을 대상으로 농업소득 안정화정책을 수행해야 한다. 또한 농업소득 증대의 한계가 드러난 계층을 대상으로 농외소득 증대정책을 수행하고 다양한 직접지불제를 도입해야 한다고 지적했다.

## 2. 저소득층 실태분석

농가소득 불평도 분석을 통해 근년에 들어와 불평도가 심화되었다는 사실을 이미 밝혔다. 불평도가 심화되었다는 사실은 저소득계층의 소득문제가 심각하다는 사실을 나타낸다. 여기서는 1998년부터 2003년까지 최근 6년간 농가경제조사 원자료를 분석하여 저소득농가와 고소득농가의 소득구조의 특성을 분석한 연구(박준기 외, 2005)를 바탕으로 저소득농가의 실태를 정리했다.

분석자료에 의하면 지난 6년간 농가 경영주의 고령화가 가속화되었다는 사실이 드러났다. 즉 경영주의 나이가 60세이상인 농가의 비율이 1998년에는 41.1%이었으나 2003년에는 51.1%로 늘어났다.

또한 영농유형의 변화가 일어났다. 주 소득작목이 쌀인 농가의 비중이 1998년에는 53.4%이었으나 2003년에는 45.9%로 감소했고 성장작목 재배 농가 비율이 증가했다.

경영규모를 판단하는 지표로서 경작규모를 그대로 이용하지 않고 표준영농규모라는 용어를 이용했다. 즉 농가가 보유한 고정자산을 농지규모로 환산하여 기존의 농지규모와 합산하여 경영규모를 판단하는 지표로 활용했다. 계산방식은 다음과 같다.

표준영농규모(SSF) =  $L_c + FA/L_p$ . 여기서  $L_c$ 는 경작규모, FA는 농업용 고정자산,  $L_p$ 는 농지의 수익가격(평당 25,000원)을 의미한다. 이 기준에 의거하여 산출한 경작규모별 농가비율을 보면 1ha 미만 규모인 농가 비율은 1998년에는 36.8%이었으나 2003년에는 24.0%로 감소했고 반면에 5ha 이상 규모의 농가비율은 2.5%에서 7.7%로 증가했다.

이 연구에서도 농가소득 불평등도를 분석했으며 2000년이후에 불평등도가 심화된 것으로 나타났다. 농업소득의 불평등도가 확대되어 농가소득의 불평등도가 심화된 것으로 나타났다. 이전소득 불평등도는 2001년이후에 완화된 것으로 나타났는데 이는 정부의 직접지불제의 확대 등으로 공적보조가 늘어나 농가계층간에 이전소득 편차가 축소된 것으로 보였다. 즉 경작규모가 영세한 고령자 농가는 출타 가족의 송금을 비롯한 사적보조가 상대적으로 큰 비중을 차지하여 계층간에 이전소득 격차가 컸다. 그러나 논농업직불제가 시행됨에 따라 경작규모가 상대적으로 큰 농가의 이전수입이 확대되어 이전소득의 불평등도가 축소된 것으로 나타났다.

표준영농규모별로 농가소득을 비교하면 계층간에 농가소득이 확대되었다는 사실이 나타났다. 즉 2ha 미만 계층의 소득수준은 평균소득 수준에

미치지 못하며 5ha 이상 계층의 소득은 평균치의 1.7배에 달하는 것으로 밝혀져 있다.

농가소득원별 농가구성을 보면 영농규모가 작을 수록 농외소득에 의존하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 경영주 연령이 70대에 속하는 농가는 영농규모에 영향없이 이전소득에 의존하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

2ha 미만 규모의 농가는 전반적으로 농외소득의 비중이 높다. 경영주의 연령이 낮고 경작규모가 영세한 농가의 농외소득 의존도가 높은 것으로 나타났다(표 3-2).

최저생계비를 기준으로 저소득농가를 정의했다. 1999년에 제정된 「국민기초생활보장법」에 의거하여 최저생계비를 매년 발표하고 있다. 2003년의 경우 1인당 최저생계비는 월 355,774 원으로 책정되었다. 최저생계비를 확보하지 못하는 농가의 비율은 외환위기 직후인 1998년에 14.3%로 높았으나 경제가 호전됨에 2001년에는 11.8%로 낮아졌으나 농산물 수입개방이 확대되고 농업경영수익이 낮아진 영향을 받아 2003년에는 그 비율이 12.4%로 확대되었다.

농가소득이 최저생계비 이하인 농가를 절대빈곤농가로 정의하고 최저생계비에 1.2를 곱한 소득수준보다 낮은 농가를 저소득농가로 정의했다. 2003년의 경우 절대빈곤농가의 비율은 12.4%, 저소득농가의 그것은 14.9% 이었다.

<표3-3>을 살펴보면 농가경영주의 연령이 고령일수록, 경작규모가 영세할수록 저소득농가에 속하는 농가의 비율이 높다. 즉 표준영농규모를 기준으로 할 때 저소득농가에 속하는 농가 중 1ha 미만인 농가가 차지하는 비율이 41.8%에 달했고 2ha 이하인 농가가 점유하는 비율이 77.2%에 달했다. 또한 경영주연령이 60세 이상인 농가 비율이 43.8%에 달했다.

영농유형별로 보면 저소득농가 중에서 미작농가의 비율이 44.9%에 달했다(표3-3). 이처럼 농가 고정자산을 농지면적으로 환산하여 경작규모에 합쳤을 지라도 2ha 이하인 농가가 저소득 농가 중에서 차지하는 비율이 77.2%에 달했다. 그러므로 단순히 경작규모만을 기준으로 판단한다면 경작규모 2ha 미만인 농가 대부분은 저소득농가에 포함된다고 주장해도 무리는 아니라고 판단된다.

따라서 경작규모 2ha 이하 계층을 중·소농이라 규정하고 소득을 증대시키는 정책대안을 마련하는 것도 의의 있는 일이라 판단된다.



&lt;표3-2&gt; 경영주 연령 및 영농규모별 소득원 비중(2003)

(단위: %)

		30대	40대	50대	60대	70대	평균
1ha미만	농업소득	36.0	27.1	17.0	26.8	21.7	24.4
	농외소득	46.7	58.0	62.2	38.5	29.0	46.1
	이전소득	17.2	14.8	20.8	34.7	49.3	29.4
1~2ha	농업소득	32.2	28.6	33.8	37.7	33.7	34.3
	농외소득	41.2	52.3	48.3	26.8	22.9	37.4
	이전소득	26.7	19.0	17.8	35.5	43.4	28.3
2~3ha	농업소득	26.8	48.5	41.1	50.1	44.5	45.1
	농외소득	53.3	37.4	39.3	22.2	22.0	33.0
	이전소득	20.0	14.1	19.6	27.8	33.4	21.9
3~5ha	농업소득	55.3	58.0	50.9	44.4	38.6	50.8
	농외소득	32.2	27.1	30.7	26.4	8.3	27.9
	이전소득	12.5	14.9	18.5	29.2	53.1	21.3
5ha이상	농업소득	67.6	71.0	56.1	43.4	33.4	59.2
	농외소득	11.8	16.8	32.2	28.8	22.1	24.4
	이전소득	20.6	12.2	11.6	27.8	44.5	16.4

자료: 박준기외(2005), 12쪽

&lt;표 3-3&gt; 저소득농가의 특성별 분포(2003)

(단위: %, 호수)

	49세 미만	40~49세	50~59	60세~69	70세 이상	전 체
1ha미만	2.2	7.3	6.6	11.7	13.9	41.8(189) <sup>1</sup>
1~2ha	2.7	7.5	7.1	10.0	8.2	35.4(160)
2~3ha	1.8	2.9	2.2	1.8	1.5	10.2( 46)
3~5ha	0.2	2.9	1.8	1.8	0.4	7.1( 32)
5ha이상	0.4	0.9	0.9	1.1	2.2	5.5( 25)
미 작	1.8	8.0	7.5	13.7	13.9	44.9(203)
채 소	2.0	7.7	6.0	5.3	7.1	28.1(127)
과 일	0.7	1.5	1.8	2.4	1.5	8.0( 36)
축 산	0.9	1.3	1.5	2.0	1.1	6.9( 31)
기 타	2.0	2.9	1.8	2.9	2.7	12.2( 55)
전 체	7.3 (33)	21.5 (97)	18.6 (84)	26.3 (119)	26.3 (119)	100.0(452)

1) ( ) 내는 해당농가 호수임

자료: 박준기외(2005) 21쪽

### 제3절 중·소농의 특수성

#### 1. 중·소농 일반개황

##### 1) 경지규모와 보유노동력

경작규모를 기준으로 1ha 미만인 농가를 소농, 1ha~2ha인 농가를 중농, 2ha 이상인 농가를 대농으로 규정했다. 이 분류기준에 의거하여 농가 유형으로 나누고 중·소농이 갖는 특성을 고찰했다.

호당평균 가구원은 대농계층이 가장 많고 소농과 중농간에는 격차가 나타나지 않았다(표 3-4). 또한 특이하게 영농종사자는 농가유형별로 큰 차이가 나타나지 않았고 부부노동력이 기간 노동력으로 정착되어 있다.

호당 경작규모는 유형간에 격차가 심하다. 소농은 0.5ha 수준이고 중농은 1.3ha 정도이며 대농은 3ha를 초과했다. 소농은 논과 밭의 면적격차가 작지만 대농은 답작비율이 월등히 높다. 즉 경작규모 확대는 논농사 위주로 진행되고 있다는 사실을 나타낸다.

경영주 연령이 65세 이상인 농가의 비율을 보면(표3-5) 소농에서는 31.%, 중농은 33.1% 인 것으로 나타나 있다. 즉 경영주 부부의 연령구성을 기준으로 판단할 때, 농외취업이 가능한 소농은 소수이라는 사실이 밝혀졌다.

<표3-4> 농가 일반현황 (2003)

(단위: 명, 평 %)

구분	가구원	영농종사자	경지면적	논	밭	
					일반 밭	과수원
소농	2.92 (98.7)■	2.14 (95.7)	1,511 (30.6)	854 (27.0)	656 (35.3)	129 (26.3)
중농	2.88 (97.3)	2.23 (99.6)	3,961 (80.4)	2,385 (77.6)	1,575 (84.8)	448 (91.3)
대농	3.09 (104.2)	2.33 (104.1)	9,655 (195.9)	6,207 (202.1)	3,448 (185.7)	925 (188.7)
평균	2.96 (100.0)	2.24 (100.0)	4,929 (100.0)	3,072 (100.0)	1,857 (100.0)	490 (100.0)

1) ()는 평균에 대한 비율임

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

연령계층별 농가보유 노동력을 보면(표3-5), 기간 노동력의 보유비율이 대농일수록 높다. 즉 65세 이상의 농가인구 비율은 소농에서는 31%이지만 중농, 대농의 그 비율은 각각 33.1%와 23.7%이다.

즉 농업노동력의 노령화는 소농계층에서 더 심각한 사실로 드러났으며 이는 당연한 사실로 받아들여진다. 그러나 20세 미만 즉 자녀 보유비율은 영농유형간에 유사하다. 이는 소농, 중농, 대농간에 자녀수에 차이가 없다는 사실을 나타낸다.

## 2) 경영주 연령 및 학력

중·소농의 농가소득이 대농에 비해 낮은 수준이라면 소득증대 방안을 찾아야 하며 여기에는 농업소득, 농외소득, 이진소득 등 소득구성원 별로 증대 방안이 다양하다. 중농에게는 농업소득 증대방안이 어느 정도 설득력이 있지만 소농에게는 큰 효과를 발휘하지 못한다. 그렇다면 농외소득을 증대시킬 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

앞에서 지적했듯이 소농에는 부부 노동력으로 정착되어 있다면, 경영주 부부가 겸업하거나 농외취업하여 농외소득을 획득하여야 할 것이다. 이점을 확인하기 위해 <표3-6>에는 2000년 농업총조사 자료를 이용하여 경영주의 연령별 농가수를 농가유형별로 제시했다. 경영주 나이가 65세 이상인 농가비율을 보면 소농의 그것은 39.9% 중농과 대농의 그것은 각각 24.8%, 9.2%로 소농계층 쪽이 월등히 높다. 그러므로 경영주부부 연령을 고려할 때 중·소농계층에서 농외취업할 수 있는 농가는 많지 않다고 판단된다.

<표3-5> 연령계층별 농가인구(2003)

(단위: 명 %)

구분	15세미만	15~19세	20세~40세	40세~55세	55세~64세	65세이상	합계
소농	0.31 (10.5)	0.15 (5.1)	0.44 (15.0)	0.57 (19.4)	0.56 (19.0)	0.91 (31.0)	2.94 (100.0)
중농	0.27 (9.4)	0.14 (4.9)	0.36 (12.5)	0.57 (19.9)	0.58 (20.2)	0.95 (33.1)	2.87 (100.0)
대농	0.32 (10.4)	0.17 (5.5)	0.41 (13.3)	0.78 (25.3)	0.67 (21.8)	0.73 (23.7)	3.08 (100.0)
평균	0.30 (10.1)	0.15 (5.1)	0.41 (13.8)	0.64 (21.5)	0.60 (20.2)	0.87 (29.3)	2.97 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

한편, 농외취업의 가능성 여부를 판단할 때 경영주의 학력도 중요한 정보에 속한다. <표3-7>에는 경영주 학력별 농가분포를 농가유형별로 제시하였다. 중졸 이상의 학력분포를 보면, 소농은 32.7%, 중농은 40.7%에 불과하다. 학력수준이 높을수록 기술수용력이 높아 농외취업하기에 유리하다고 전제한다면 소농계층은 농외취업하기 어려운 실정이라고 판단된다.

<표3-6> 경지규모 및 경영주 연령별 농가 분포(2000)

(단위: 호, %)

연령	경지없음	소농	중농	대농	계
25세미만	33 (0.2)	527 (0.1)	242 (0.1)	52 (0.1)	855 (0.1)
25~49세	7,251 (51.2)	168,908 (20.6)	114,054 (24.5)	38,185 (45.1)	328,398 (23.7)
50~64세	5,009 (35.3)	322,804 (39.4)	235,960 (50.7)	38,684 (45.7)	602,457 (43.5)
65~69세	943 (6.7)	146,966 (17.9)	71,965 (15.5)	5,221 (6.2)	225,095 (16.3)
70세이상	933 (6.6)	180,055 (22.0)	43,103 (9.3)	2,572 (3.0)	226,663 (16.4)
합 계	14,170 (100.0)	819,260 (100.0)	465,324 (100.0)	84,714 (100.0)	1,383,468 (100.0)

자료: 통계청, 「2000 농업총조사보고서」, 2002.3

<표 3-7> 농가유형별 경영주 학력분포(2000)

(단위: 호, %)

구분	경지없음	소농	중농	대농	계
무학	1,252 (8.8)	217,173 (26.5)	58,009 (12.5)	4,331 (5.1)	280,805 (20.3)
초등학교	3,316 (23.4)	334,588 (40.8)	217,775 (46.8)	30,134 (35.6)	585,813 (42.3)
중학교	3,038 (21.4)	117,028 (14.3)	91,758 (19.7)	22,221 (26.2)	233,666 (16.9)
고등학교	4,99 (35.3)	120,588 (14.7)	82,785 (17.8)	23,486 (27.7)	231,857 (16.8)
전문학교	508 (3.6)	9,793 (1.2)	5,405 (1.2)	1,724 (2.0)	17,426 (1.3)
대학이상	1,058 (7.5)	20,469 (2.5)	9,552 (2.1)	2,822 (3.3)	33,901 (2.5)
합계	14,170 (100.0)	819,260 (100.0)	465,324 (100.0)	84,714 (100.0)	1,383,468 (100.0)

자료: 통계청, 「2000 농업총조사보고서」, 2002.3

## 2. 농가소득구조

### 1) 농가소득

농가계층별로 농가소득 격차가 심한 것으로 나타났다(표 3-8). 2003년도 전농가의 호당평균 농가소득은 26,878천원이었으나 소농의 농가소득은 21,506천원으로 전 계층 평균치의 80.2%에 불과했다. 중농의 호당소득은 전 계층 평균치의 96.3%에 불과하므로 농가 계층별로 소득불평도가 심각하다는 사실을 나타낸다. 한편, 농가소득 변동추세를 농가계층별로 비교해 보면(그림3-1) 농업구조 개선사업이 전개된 1990년대 이후부터 소득격차가 심화되었다는 사실을 알 수 있다.

소득원별 구성비를 농가계층별로 비교하면 농가경제활동의 특성이 잘 드러나 있다. 농업소득율은 소농이 15.5%에 불과하고 중농과 대농의 그 비율은 각각 41.7%, 54.2%이다. 소농계층에서는 농외소득 구성비가 53.5%로 중농의 32.5%보다 높으며 대농계층보다는 월등히 높다.

호당 농업소득의 변동추세를 농가계층별로 보면(부그림 3-5), 1990년대에 들어와 소농, 중농, 대농간에 농업소득수준의 격차가 심화되었다는 사실을 알 수 있다. 국내 농산물의 국제경쟁력을 강화시킨다는 차원에서 수도작 위주로 영농규모화 사업을 수행했다. 또한 과수, 채소, 화훼, 특작 등을 대상으로 생산·유통지원 사업을 수행했다. 동시에 한우, 우유, 양돈 등의 주요 축산물을 대상으로 축산업 경쟁력 제고사업을 추진했다. 동시에 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산해내는 생산주체를 육성한다는 차원에서 각 분야별로 전업농 육성사업을 전개했다.

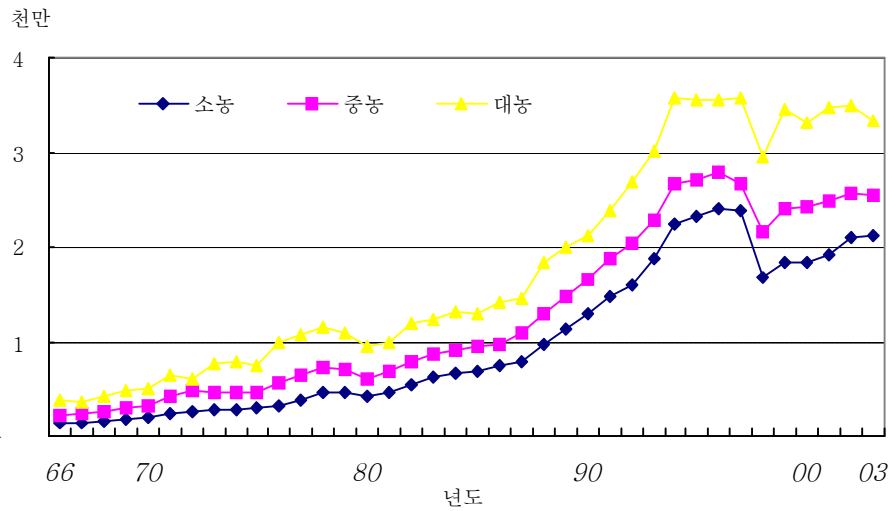
<표3-8> 경작규모별 농가소득 (2003)

(단위: 천원 %)

구분	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
소농	21,596 (100.0)	3,337 (15.5)	11,541 (53.5)	2,151 (10.0)	4,539 (21.0)
중농	25,878 (100.0)	10,800 (41.7)	8,404 (32.5)	1,877 (7.3)	4,797 (18.5)
대농	33,710 (100.0)	18,270 (54.2)	7,944 (23.6)	2,066 (6.1)	5,314 (15.8)
평균	26,878 (100.0)	10,572 (39.3)	9,397 (35.0)	2,031 (7.6)	4,878 (18.1)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

<그림3-1> 경지규모별 농가소득<sup>1)</sup> ■ 변동추세(1967~2003)



1) 도매물가지수(2001=100)로 디플레이트한 실질가격임.

자료:농림부, 통계청, 「농가경제조사결과보고」 해당 연도판에서 산출.

이러한 제반 농업구조개선 사업을 추진할 때 정부 투·융자사업 대상을 경영규모가 큰 농가에 우선 시켰다. 이에 따라 농가계층별로 농업생산성 격차가 유발되고 이것이 경영규모와 결합되어 계층간에 농업소득격차를 확대시키는 결과를 가져왔다.

## 2) 농외소득

농가계층간에 농업소득 격차가 유발되었다고 하더라도 중농계층의 농외소득이 대농에 비해 더 크고 격차가 확대되었다면 농가소득격차는 확대되지 않았을 것이다.

그러나 현실은 그러지 못했다. <부그림 3-6>에는 농가계층별로 호당평균 농외소득수준의 변동추세가 도시되어 있다. 1990년 초반에는 소농의 농외소득은 중농이나 대농에 비해 높고 그 격차가 크게 나타났다. 그러나 근년에 들어와 그 격차는 축소되었고 특히 중농간 대농의 격차는 거의 없어진 상태이다. 이처럼 근년에 들어와 소농, 중농, 대농간에 농업소득 격차는 확대되었지만 농외소득격차가 축소되어 농가소득격차는 확대되는 결과를 초래했으며 이것은 계층간 소득격차 문제가 심각하다는 사실을 나타낸다.

호당평균 농외소득 규모를 농가계층간에 비교하면(표3-9), 소농계층의

호당 농외소득은 11,600천원으로 중농과 대농계층에 비해 많지만 그 격차는 크지 않다. 여기서 특이한 점은 중농과 대농계층간에는 호당 평균 농외소득 수준이 유사하다.

농외소득원 구성별로 보면 소농과 중농계층은 비농업분야에 취업하여 획득한 급료의 구성비가 대농계층에 비해 월등히 높다. 이것은 주로 농외취업한 가족을 비교하면 중·소농계층 쪽이 월등히 많다는 사실을 나타낸다.

한편, 농외소득에서 차지하는 겸업소득의 비율을 보면 대농계층 쪽의 그 비율이 37.8%로 타 계층보다 높다. 이는 대농계층이 비농업을 겸업하는 사례가 많다는 사실을 나타낸다. 양조장, 정미소 등 농촌내에서 가공업과 서비스업을 겸업하는 농가는 주로 대농계층이라는 현실을 받아 들이지 않을 수 없다.

### 3) 이전소득

농가계층별로 호당평균 이전수입을 비교해 보면(표3-10), 계층간에 큰 차이가 나타나지 않고 유사한 수준이다. 이전수입의 구성요소별로 보면 농가계층의 경제구조를 반영하고 있다. 소농계층은 호당 사적 보조비가 중농, 대농에 비해 많고 그 구성비도 높다. 이것은 소농의 경영주는 고품이므로 출타가족의 송금에 크게 의존하고 있다는 사실을 나타낸다.

<표3-9> 호당평균 소득원별 농외소득 (2003)

(단위: 천원 %)

구분	겸업소득	근로수입			자본수입	합계
		급료	농업노임	소계		
소농	2,410 (20.8)	7,927 (68.3)	327 (2.8)	8,254 (71.2)	936 (8.1)	11,600 (100.0)
중농	1,509 (17.9)	5,912 (70.1)	387 (4.6)	6,299 (74.7)	630 (7.5)	8,438 (100.0)
대농	3,181. (37.8)	4,130 (49.1)	368 (4.4)	4,498 (53.5)	736 (8.7)	8,415 (100.0)
평균	2,266 (24.0)	6,042 (64.0)	362 (3.8)	6,403 (67.8)	775 (8.2)	9,444 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

<표 3-10> 호당평균 수입원별 이전수입(2003)  
(단위: 천원 %)

구분	공 적 보 조				사 적 보 조			합계
	농업투자	기타농업	기타	소계	가족	기타	소계	
소농	43 (2.0)	128 (5.9)	1,060 (49.3)	1,229 (57.1)	233 (10.8)	689 (32.0)	922 (42.9)	2,152 (100.0)
중농	76 (4.1)	344 (18.3)	870 (46.4)	1,290 (68.7)	202 (10.8)	386 (20.6)	587 (31.3)	1,877 (100.0)
대농	222 (10.7)	774 (37.5)	698 (82.0)	1,694 (82.0)	80 (3.9)	292 (14.1)	370 (17.9)	2,066 (100.0)
평균	110 (5.4)	405 (19.9)	878 (43.2)	1,394 (68.6)	173 (8.5)	464 (22.8)	637 (31.4)	2,031 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

반면에 대농계층에서는 공적보조금이 중농이나 소농에 비해 많고 그 구성비가 높다. 정부로부터 수령한 농업 투·융자 사업에 포함된 보조금이 많고 논 면적에 비례하여 지급하는 논 농업 이전수입이 많기 때문이다.

### 3. 농가 가계비 구조

호당 평균 가계비 지출액을 주요항목별로 나누어 <표3-11>에 제시되어 있다. 소농의 호당 평균 가계비는 22,163천원으로 나타났다. 그러나 <표4-8>에는 소농의 호당 농가소득은 21,596천원이었으므로 농가소득으로 가계비를 충당하지 못했다는 사실을 나타낸다.

현재 중농의 호당 가계비는 22,910천원이었고 농가소득은 25,878천원이었으므로 농가소득으로 가계비를 충당할 수 있는 정도이다.

반면에 대농계층의 호당 가계비는 27,378천원이고 소득은 33,710천원이므로 상당액의 농가경제 잉여가 발생하고 있는 셈이다. 그러나 대농계층의 호당 농업소득은 18,270천원 이므로 농업소득만으로는 가계비를 충당하지 못하고 있다는 사실로 판명된 셈이다.

주요 비목별로 가계비를 비교해 보면, 전 항목에 걸쳐 대농은 중농보다 지출이 많고 중농은 소농보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 농가계층 간에 지출액의 격차가 크지 않다. 이것은 계층 간에 농가가족수가 거의 비슷하고 농촌에는 소비활동의 동질성이 강하다는 사실을 나타낸다.



&lt;표 3-11&gt; 호당 평균가계비(2003)

(단위: 천원 %)

구분	식료품비	주거비	보건 의료비	교육비	교양 오락비	기타	합계
소농	4,418 (19.9)	399 (1.8)	1,333 (6.0)	876 (4.0)	445 (2.0)	14,692 (66.3)	22,163 (100.0)
중농	4,385 (19.1)	463 (2.0)	1,358 (5.9)	810 (3.5)	425 (1.9)	15,469 (67.5)	22,910 (100.0)
대농	4,931 (18.0)	502 (1.8)	1,383 (5.1)	939 (3.4)	516 (1.9)	19,107 (69.8)	27,378 (100.0)
평균	4,575 (19.0)	452 (1.9)	1,356 (5.6)	874 (3.6)	461 (1.9)	16,345 (67.9)	24,063 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

이러한 사실은 계층 간 갈등의 소지가 크다는 사실로 직결된다. 즉 계층 간에 소득수준의 격차는 크지만 가계비 지출은 유사하게 진행되고 있으므로 중·소농의 소득문제가 심각하다는 사실을 나타낸다.

호당 평균가계비의 변동추세가 <부그림 3-7>에 제시되어 있다. 소농, 중농, 대농 간에 가계비 지출액의 격차가 컸지만 최근에 들어와 그 격차가 줄어들었다. 소득 격차는 확대되었음에도 가계비 지출액의 격차가 축소되었다는 사실은 면밀히 검토할 필요가 있다고 판단된다.

식품비 지출액의 변동추세를 보면<부그림 3-8>, 소농과 중농 간에 격차가 없는 처지이고 두 계층과 대농 간에는 약간의 격차가 나타났지만 교육비지출액의 변동추세를 보면(부그림 3-9), 특이한 현상이 나타났다. 2000년까지 농가 계층 간에 교육비 격차가 크게 나타났다. 이는 대농계층은 자녀의 교육수준이 높았으며 교육비가 많이 투입된 것으로 해석할 수 있다. 그러나 근년에 와서 전 계층에 걸쳐 교육비 지출액이 격감했고 계층 간에 격차가 줄어들었다. 이는 경작규모를 불문하고 경영주의 노령화가 진행되어 공부시킬 자녀가 격감했다는 사실을 나타낸다. 의료비 지출액의 변동추세를 농가계층별로 비교해 보면(부그림 3-9), 계층 간에 격차가 나타나지 않았다.

#### 4. 농가자산 및 부채현황

##### 1) 농가 보유자산

농가가 보유하고 있는 자산은 크게 고정자산, 유동자산, 유통자산으로 나누어진다. 그러나 여기서는 현금과 유가증권으로 이루어진 유통자산은

논의 대상에서 제외시켰다.

호당 평균 총자산 보유액이 농가계층별로 <표 3-12>에 나타나 있다. 보유자산은 계층 간에 격차가 큰 것으로 나타났다. 즉 소농계층의 호당 자산규모는 전 계층 평균치의 75%에 불과하고 대농계층의 그것은 평균치의 132%에 달하고 있다. 고정자산 구성요소별로 보면, 계층 간에 구성요소별 보유액의 격차는 크게 나타났지만 구성 비율은 계층 간에 차이가 나타나지 않고 있다. 토지의 구성비를 보면 소농의 비율은 45.7%이었고 중농, 대농의 그것은 각각 51.1%, 48.1%이다. 물론 대 동물과 대 식물의 구성비는 대농일수록 높게 나타났다.

호당 총자산 규모의 장기 변동추세를 보면(부그림 3-11), 농업구조정책이 계층별 자산규모격차에 반영되어 있다. 즉 농업구조 조정정책이 대대적으로 추진된 1990년대에는 대농계층의 고정자산규모가 급증하였고 계층 간에 격차가 크게 대두되었다. 농업구조 조정사업이 쇠퇴된 2000년대에 와서는 각 계층별 실질가액의 재산보유액이 감소 추세이고 계층 간의 격차가 축소되었다. 호당 고정자산의 변동추세는 농가계층별로 <부그림 3-12>에 제시되어 있으며 고정자산의 변동유형이 총 자산의 변동유형을 결정지었다는 사실이 드러나 있다.

<표 3-12> 농가계층별 호당 총자산 보유현황(2003)

(단위: 천원 %)

구분	고정자산							유동 자산	합계
	토지	건물	기계	대동물	대식물	기타	소계		
소농	69,987 (45.7)	38,056 (24.9)	5,874 (3.8)	6,263 (4.1)	1,317 (0.9)	440 (0.3)	121,847 (79.7)	30,969 (20.3)	152,815 (100.0)
중농	99,403 (51.1)	38,658 (19.9)	6,506 (3.3)	10,613 (5.5)	4,034 (2.1)	430 (0.2)	159,645 (82.0)	34,995 (18.0)	194,641 (100.0)
대농	130,100 (48.1)	49,017 (18.1)	14,305 (5.3)	18,537 (6.9)	7,064 (2.6)	650 (0.2)	219,672 (81.2)	50,810 (18.8)	270,482 (100.0)
평균	98,949 (48.4)	41,824 (20.4)	8,797 (4.3)	11,711 (5.7)	4,065 (2.0)	509 (0.2)	165,855 (81.1)	38,672 (18.9)	204,527 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제조사보고」, 2004에서 산출

반면에 호당 유동자산의 격차는 근년에 들어와 확대되었다는 사실이 밝혀졌다(부그림 3-13). 즉 1990년대에 들어와 대농계층의 호당부채가 급증했는데 이것은 주로 농업용 부채의 급증에 기인한 것으로 나타났다. 대형 농기계 구입자금지원, 농업시설자금지원 등 고정자산을 확보하는 농업정책은 대농계층을 대상으로 집중적으로 추진되었다. 이에 따라 대농계층의 자산규모가 급증하였지만 이것이 부채를 누증시키는 결과를 초래했다.

<표 3-13>에는 용도별 부채규모를 농가계층에 따라 분류하여 제시했다. 대농계층은 농업용 부채가 압도적인 비율을 차지하고 소농계층은 가계용 부채의 구성비가 중농이나 대농에 비해 월등히 높다. 가계용 부채의 변동 추세가 <부그림 3-16>에 제시되어 있는데 여기서 특이한 점은 소농계층에 있어 가계용 부채가 급증하여 근년에 와서 농가 계층간에 가계성 부채가 축소되었다. 소득수준이 낮은 중·소농계층에서 가계성부채가 급증하였다는 사실은 중·소농계층의 소득문제가 심각한 국면에 처해 있다는 사실을 나타내고 있다.

## 2) 농가부채

1990년대에 들어와 농업구조 개선사업이 본격적으로 추진된 이후에 농촌부채가 심각한 사회문제로 대두되어 왔다. 즉 42조원에 달하는 농업구조개선자금과 15조원에 이르는 농·어촌특별세를 투입할 때 추진한 농업구조조정사업은 소기의 성과를 거두지 못하고 농가부채를 누증시키는 결과를 가져왔다는 평가가 지배적이다.

이것을 확인하기 위해 호당평균 농가부채를 농가계층별로 산출하여 <표 3-13>에 제시하였다. 여기에 나타나 있는 바와 같이 2003년 당시 농가호당 부채규모는 26,619천원에 달했다. 호당경작규모가 1ha 미만인 소농계층에 있어서도 호당부채규모는 17,773천원에 달했다. 대농 계층의 그 규모는 43,152천원으로 전 농가 평균치의 162.1%에 달했다. 농업구조조정 정책은 경작규모가 큰 농가를 우선시했으므로 대농계층의 부채규모가 큰 것은 당연하다 하겠다.

한편, 호당 부채규모의 변동추세를 농가계층별로 제시되어있는 자료를 보면(부그림 3-12), 농업구조 조정정책이 농가부채에 미친 영향은 간접적으로 추론해 낼 수 있다.

<표 3-13> 용도별 호당 부채 규모(2003)

(단위: 천원 %)

구분	농업용	가계용	겸업용	기타	합계
소농	8,604 (48.4)	6,086 (34.2)	1,988 (11.2)	1,095 (6.2)	17,773 (100.0)
중농	11,716 (59.2)	5,452 (27.5)	1,869 (9.4)	754 (3.8)	19,791 (100.0)
대농	32,907 (76.3)	7,501 (17.4)	1,294 (3.0)	1,450 (3.4)	43,152 (100.0)
평균	17,455 (65.6)	6,344 (23.8)	1,711 (6.4)	1,109 (4.2)	26,619 (100.0)

## 제4장 농업구조의 특수성과 중·소농의 중요성

### 제1절 과제

개방경제 체제로 전환되고 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농산물가격을 지지하거나 생산요소를 보조하여 농업소득을 증대시키는 정책이 한계에 직면하게 되었다. 이를 수궁한다면 농가소득으로 가계비를 충당하지 못하는 중·소농은 다각적인 측면에서 활로를 되찾아야 할 것이다. 우선 경작규모를 확대하여 대농계층으로 상향 이동할 수 있을지는 검토해야 할 것이다. 경작규모를 확대하려면 농지를 매입하거나 임차하여야 하지만 매매지가 수준이 수익지가보다 높고 그 격차가 확대되고 있으므로 영농목적이라면 매입보다는 농지임차에 의한 규모확대가 바람직하다.

경제성장과 더불어 농지임차에 의한 규모확대가 진행되어 왔으며 이것이 바람직한 경제현상이라고 보았다. 또한 농업구조를 개선하려면 임차에 의한 규모확대가 바람직하다고 판단하여 이를 위한 제도적 장치로서 「임대차 관리법」을 마련하고 영농규모화사업을 수행해 왔으나 소기의 성과를 거두지 못했다는 평가가 일반적이다. 영농규모화사업이 성공하려면 경작규모가 클수록 생산비가 감소하는 이른바 규모의 경제가 발휘되는 사실이 입증되어야 한다.

또한 농업소득으로 가계비를 충당시키지 못하면 농외소득을 증대시켜 가계비를 충당해야 한다. 제2장에서 고찰한 바와같이 우리와 유사한 농업기반 조건으로서 소농구조인 일본과 대만에서는 농외소득으로 중·소농의 소득문제를 해결했다. 이를 반면교사로 삼고 우리나라에서도 농외소득의 중요성을 인식하고 1980년대에 들어와 획기적인 농외소득원 개발정책을 추진해 왔지만 성공하지 못했다. 이에 따라 중·소농의 농가소득에서 차지하는 농외소득의 구성비가 낮아 농가 계층간 소득격차가 확대되었다. 이점은 중·소농에 대한 지원대책을 강구할 때 고려해야만 할 중요한 시사라 하겠다.

아울러 중·소농이 개별적으로 대농으로 성장할 수 없는 처지라면 조직경영체를 결성하여 생산조직의 고도화를 통해 효율성을 높이고 농업소득을 증대시켜야 할 것이다. 이점을 바라고 우리나라에서는 1990년에 마련된 「농어촌발전특별조치법」에 조직경영체로서 「영농조합법인」과 「농업회사법인」을 규정하고 농업구조 개선사업을 수행하는 과정에서 조직경영체를 대

대적으로 지원했으나 성공하지 못했다.

이상에서 언급한 바와 같이 중·소농의 활로를 개척하는 방향은 세 유형이며 우리나라에서 이러한 중·소농대책을 역점사업으로 채택하고 의욕적으로 추진하였으나 성공을 거두지 못했다. 이 장에서는 중·소농대책으로서 추진한 주요한 정책사업을 검토하였다. 먼저 조직경영체로서 영농조합법인과 농업회사법인을 검토했다. 조직경영체 설립요건의 변천과정을 검토하고 원래 의도와는 달리 설립요건을 완화시킬 수 밖에 없었던 사회·경제적 배경을 고찰하고 이것이 조직경영체 육성의 한계인 점을 제시했다. 또한 조직경영체의 운영실태를 분석하고 중·소농계층에 속하는 가족농이 그 한계를 극복하기 위해 조직경영체를 설립한 것이 아니라 정부의 투·융자 수혜대상자로 우선권을 부여받기 위해 조직경영체를 설립하게 된 배경을 고찰했다.

다음에는 가족농의 규모확대를 바라고 추진한 영농규모화 사업을 검토했다. 영농규모사업이 소기의 정책효과를 발휘하려면 규모확대의 유리성이 전제되어야 한다. 이를 검토하기 위하여 우리나라 수도작을 대상으로 규모의 경제성을 검토했다. 경작규모별 생산비 분포유형을 분석하고 이것이 농가계층분화에 어떤 영향을 미치고 있는가를 고찰하고 동시에 수도작의 기술적 조건과 농기계 이용유형이 규모의 경제에 미친 효과를 검토했다.

## 제2절 조직경영체와 농업구조의 위기

### 1. 가족농의 보완

우리농업의 가격경쟁력을 강화시키려면 호당 경영규모를 확대하여 노동생산성을 제고시켜야 한다. 즉 규모의 경제가 발휘된다는 전제하에 대규모 경영의 이점을 살려 생산비를 감축시켜 나가야 한다. 그렇지만 수도작에서 보는 바와 같이 호당 경영규모가 0.9ha에 불과한 전형적인 가족 경영체만으로는 경영규모 확대의 한계를 수궁하지 않을 수 없는 처지이며, 이의 보완책으로서 조직경영체를 육성해 나아가야 한다는 주장이 대두하였다.

한편 국내 농산물의 비 가격경쟁력을 높으려면 고품질의 농산물을 생산하여 규격화·등급화·소포장하고 상표를 붙여 외국산과 차별화시켜야 한다. 이를 위해서는 생산기술과 유통 분야에 일대 혁신이 뒤따라야 하며 개별 생산자 혹은 기존의 유통업자에 맡겨 두어서는 이를 기대하기 어렵다는 판단이 지배적이었다.

농업인들이 참여하는 조직경영체를 결성하여 유통에 참여한다면 유통혁신이 가속화하리라고 기대했다. 또한 국제경쟁력을 높이려면 노동생산성을 제고시켜야 하고 이를 위해서는 농작업의 기계화가 수반되어야 한다. 그러나 경작규모가 영세한 농가가 개별적으로 농기계를 소유하고 이용한다면 과도 기계화를 초래하여 생산비 상승이 수반되므로 이를 해결할 수 있는 대안이 농기계 위탁작업이라고 판단했다. 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 농기계 작업단에 위탁하면 생산비를 절감시킬 수 있다고 판단하였다. 이에 따라 농기계 수탁작업을 효율적으로 수행할 영농조직체를 육성해야 할 필요성이 대두하였다.

## 2. 농업법인 관련 제도의 변천

농업구조를 개선하기 위한 보완시책으로 대두한 1989년의 ‘농어촌종합대책’에서 농업법인 제도가 처음으로 제기되었고 1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정됨에 따라 법인경영체의 설립과 지원을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 이 법에서는 협업경영을 위한 영농조합법인과 영농대행을 수행하는 위탁영농회사를 규정하였고 1994년의 법 개정으로 위탁영농회사는 농업회사법인으로 명칭이 바뀌었다.

영농조합법인은 농업인들이 자율적으로 설립할 수 있는 협업경영체로서 1990년 당시에는 소규모 영세농의 협업농으로 출발하였으나 설립된 조합이 적어 1993년, 1994년의 법 개정으로 설립 요건, 조합원 자격, 사업 내용 등이 크게 확충되었다(표 4-1). 즉 영농규모 1ha 미만인 농가만이 조합원 자격이 있다는 요건을 폐지시켰고 사업영역이 농산물의 가공·판매·수출 등으로 확대되었다. 이에 따라 농산물 판매를 목적으로 사업을 수행하는 유통조직체로서 영농조합법인이 다수 설립되기 시작했다.

1994년 12월 「농어촌발전 특별조치법」의 개정과 1995년 6월 시행령 공포에 의거하여 조합원 자격에 규정한 영농 경력, 거주제한 등이 폐지되었고 준 조합원제도가 도입되었다. 소규모 영농조합을 구성원으로 하는 연합회 성격의 영농조합법인이 설립되기 시작하여 지역의 단위농협 혹은 전문협동조합과 사업이 경합되는 문제점이 드러났다.

당초 위탁영농회사는 농업생산활동을 영위할 수 없고 농기계 수탁작업만 수행하도록 규정하였다. 1994년 「농어촌발전특별조치법」 개정으로 농업회사법인으로 명칭이 바뀌었고 사업영역이 확대되었으며 뒤이어 1996년에 「농지법」이 시행됨에 따라 농지를 소유하는 것도 가능해졌다(표 4-2).

<표 4-1> 영농조합법인 관련 제도의 변천

구분	1990년 제정	1993년 개정	1994년 개정
명칭	영농조합법인	좌동	좌동
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업경영의 합리화로 농업생산성의 향상과 농가소득 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업경영의 합리화로 농업생산성을 높이고 농산물의 공동 출하, 가공 및 수출을 통하여 농가소득 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협업적 농업경영으로 생산성 제고 및 농산물의 공동출하 및 가공·수출</li> </ul>
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>당해 시·군에서 1ha 이하의 규모로 3년 이상 영농에 종사하고 있는 농민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>당해 시·군에서 3년 이상 영농에 종사하는 농민</li> <li>법인소재지와 동일 또는 인접 시·군에 거주하는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인과 농산물의 생산자단체 중 정관이 정하는자(영농경력, 거주제한폐지)</li> </ul>
사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>농수산업의 경영 및 그 부대사업,</li> <li>농업에 관련된 공동 이용시설의 설치 또는 운영</li> <li>농작업의 대행, 기타 정관에 의한 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌항의 4개 사업,</li> <li>농산물의 공동출하</li> <li>가공 및 수출</li> </ul>	좌동

자료: 한국농촌경제연구원(2000), 283쪽,

<표 4-2> 농업회사법인 관련 제도의 변동

구분	1990년 제정	1994년 개정
명칭	위탁영농회사	농업회사법인
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업노동력의 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농가의 영농편의와 농업 생산성의 향상을 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업적 농업경영을 통하여 생산성을 향상시키거나 생산된 농산물을 유통·가공·판매함으로써 농업의 부가가치를 높이고 노동력 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농업인의 농작업을 대행하여 영농의 편의를 도모</li> </ul>
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인과 농산물의 생산자 단체 및 농지개량조합</li> </ul>
사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>위탁에 의한 농업경영 및 농작업 대행</li> <li>소규모 관개시설의 유지 관리</li> <li>농기계 장비의 임대·수리 등 기타 부대사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업경영, 농림수산물 유통·가공·판매, 농작업대행</li> <li>부대사업</li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원(2000), 284쪽.

1990년 도입 초기에는 농업법인에 대한 정책지원이 개별 농업인에 대한 지원과 큰 차이가 없었으며, 오히려 위탁영농회사는 농업경영주체로서 대우를 받지 못하였다. 그 후 1994년 6월에 수립된 ‘농어촌발전대책’에서 농업법인을 생산자단체로 규정하고 정책자금 지원을 확충하게 되었다.

이처럼 정책지원이 확대됨에 따라 1995년부터 법인설립이 과열되고 일부 법인의 부실화 문제가 표면화되었으며 이에 대응하여 정부는 1996년 7월에 정책사업의 자격기준 강화를 비롯한 법인경영체 운영개선대책을 마련하였다.

### 3. 조직경영체의 사업내용

조직경영체를 육성하는 목적은 농업의 경쟁력을 제고시키기 위해 대규모 경영체를 육성하여 자본·기술집약적 농업을 실현하고자 하는 데에 있다. 「농어촌발전특별조치법」 제6조에는 영농조합법인의 설립 목적을 “협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고 농산물의 공동출하 및 가공, 수출 등에 의한 소득 향상”으로 규정하고 있다.

조합원의 자격을 농업인과 생산자단체에 부여했고 비농업인도 준 조합원으로 가입할 수 있다. 다만 조합원 1인의 출자한도는 출자총액의 3분의 1미만으로 제한된다. 여기서 준 조합원이란 생산자재나 생산기술 공급자, 생산물의 대량수요자, 유통가공업자 등을 말한다. 5인 이상의 농업인이 정관을 작성하여 자율적으로 설립할 수 있으며 사업영역은 농업경영, 공동시설 운영, 농작업대행, 공동출하, 가공, 수출 등 농업과 관련된 제반 분야에 걸쳐있다.

농업회사법인은 “기업적 농업경영을 통하여 생산성 향상, 농산물을 유통·가공, 판매함으로써 농업의 부가가치를 제고하고 농작업의 전부 또는 일부를 대행”하는 것을 목적으로 한다고 「농어촌발전특별조치법」 제7조에 규정되어 있다.

법인의 형태는 상법상의 유한회사, 합명회사, 합자회사 등이며, 주식회사로서 정책지원을 받으려면 비농업인의 총 출자액이 50%를 초과하지 않아야 한다. 사업영역은 농업경영, 농작업대행, 공동출하, 가공, 수출 등과 부대사업이며 주요 부대사업은 종묘를 비롯한 영농자재의 생산·공급, 농산물 매취 및 비축사업, 농기계의 수리 및 임대, 소규모 수리시설의 수탁관리 등이다.

영농조합법인과 농업회사법인의 가장 큰 차이는 의결권을 행사할수 있



는 방식이다. 영농조합법인은 기본 성격이 민법상의 조합이기 때문에 조합원은 출자액에 따라 의결권의 수에 차이를 두지 않고 1인 1표 주의를 준수해야 한다(표 4-3).

그러나 농업회사법인은 회사형태이므로 비농업인에 대하여도 자본출자를 허용하며 출자 지분에 비례하여 의결권을 가지게 된다. 의사결정에 있어서도 영농조합법인은 구성원의 합의제를 원칙으로 하지만 농업회사법인은 대표자의 권한이 크다. 영농조합법인은 협동조합과 같이 경제적으로 약자의 처지에 놓여있는 농어민이나 중소 상공업자 또는 소비자들이 상부상조의 정신을 발휘하여 경제적 이익을 추구하는 조직체이다. 따라서 그 설립과 운영에 있어서 타 법인경영체에 조직상의 특질을 가진다.

즉 조합은 임의로 설립되고 조합원 또한 임의로 가입하고 탈퇴할 수 있으며 조합원은 모두 평등한 의결권을 가지고 1인 1표제에 의하여 의사결정을 하고 조합원에 대한 이익 분배의 한도를 반드시 정관으로 정해야 한다.

<표 4-3> 영농조합법인과 농업회사법인의 비교

구분	영농조합법인	농업회사법인
○ 성격	• 협업적 농업경영	• 기업적 농업경영
○ 법적근거	• 농어촌발전특별조치법 제6조	• 농어촌발전특별조치법 제7조
○ 설립자격	• 농업인, 농업생산자단체	• 농업인, 농업 생산자단체, 농지개량조합
○ 발기인수	• 농업인 5인 이상	• 합명(무한2인), 합자 유무한각 1인, 유한(유한2-50인), 주식(3인)
○ 출자제한	• 조합원 1인의 출자액은 총출자액의 1/3을 초과할 수 없음 • 준조합원의 출자액 합계는 조합법인 총출자액의 1/3을 초과하지 못함	• 비농업인의 출자액의 합계는 그 농업회사법인의 총출자액의 1/3을 초과할 수 없음(단, 주식회사는 1/3)
○ 의결권	• 1인 1표	• 출자지분에 의함
○ 농지소유	• 농지소유 가능	• 농지소유가능(주식회사는 불가)
○ 타법준용	• 민법중 조합에 관한 규정	• 상법중 회사에 관한 규정
○ 설립운영	• 농업인 자율적으로 설립 운영	• 좌동

자료: 한국농촌경제연구원, 2000, 286쪽.

이와 같이 영농조합법인은 자본 결합체가 아니고 인적 결합체이기 때문에 경영이윤 확보 목적으로 운영되는 법인이 아니므로 실비주의를 원칙으로 한다는 점이 회사법인과는 다른 운영상의 특질이다.

#### 4. 조직경영체의 설립과 운영실태

농림부에서 시·군으로 하여금 ‘농업법인경영체 관리카드’를 작성하게 하여 이를 집계한 바에 의하면(표 4-4), 1998년 말까지 전국에서 설립된 농업법인 총수는 6,381개소이며, 이를 법인 형태별로 보면 영농조합법인이 4,711개소로 73.8%를 차지하고 농업회사법인이 1,670개소이다. 1998년 이후에 설립된 법인경영체는 전무한 실정이다.

영농조합법인의 설립요건을 완화한 1994년부터 신설되는 조합이 급증했다가 1997년부터는 증가 속도가 다소 완화되는 추세이다. 특히 1994년 이후 채소, 과수, 화훼, 특작 분야에 추진한 생산·유통지원사업의 대상자를 선정할 때 영농조합법인에 우선권을 부여함에 따라 이 법인이 급증하였다.

영농조합법인 설립이 증가한 이유는 ①농업인에 비해 자금지원을 받기가 용이하고 지원금액도 많으며 ②농업인이 농자재의 공동구매나 농산물의 공동출하를 위하여 기존의 농협조직 등을 활용하기 보다 법인체를 결성하여 직접 사업에 참여하기를 선호하고 ③회사법인은 상법상 최소요건을 갖추어야 하나 영농조합법인은 농업인 5인 이상이면 자율적으로 설립할 수 있는 이점 등이 지적된다.

농업법인의 사업별 설립동향을 보면(표 4-5) 73.4%에 해당하는 영농조합법인이 농업생산을 주 사업으로 하고 있으며, 농업회사법인은 83.2%가 영농대행 즉 농기계 수탁작업을 주 사업으로 하고 있다.

영농조합법인의 생산분야를 품목별로 보면(표 4-5), 축산과 원예작물 분야가 상대적으로 많은 편인데 이는 생산·유통지원 사업을 수행할 때 영농조합을 우선 지원했기 때문이다.

투·융자 사업자금을 지원받기 위해 설립하였으므로 영농조합법인이 직접 생산활동에 참여하지 않고 주로 조합원 개별적으로 생산활동을 영위하고 있는 것으로 밝혀졌다(한국농촌경제연구원, 2000; 290).

농업법인의 운영 실태를 보면(표 4-6), 1998년 말까지 설립된 법인 총 6,381개소 중에서 80.6%만이 운영 중 또는 운영준비중이며, 나머지는 운영 중단 또는 실적이 없거나 개별 경영으로 전환되는 사례가 많은 것으로 나타났다.

&lt;표 4-4&gt; 농업법인의 설립 추이 (1990~2000)

(단위: 개소)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	합계
영농 조합	-	25	64	231	1,015	1,261	1,143	634	338	-	-	4,711
농업 회사	5	63	164	281	341	341	297	133	45	-	-	1,670
합계	5	88	228	512	1,356	1,602	1,440	767	383	-	-	6,381

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판.

&lt;표 4-5&gt; 농업법인의 사업별 설립 현황 (1995~1998)

(단위: 개소, %)

구분	농업생산	가공산업	유통사업	영농대행	기 타	합 계
영농 조합	3,458 (73.4)	459 (9.8)	595 (12.6)	96 (2.0)	103 (2.2)	4,711 (100.0)
농업 회사	240 (14.4)	20 (1.2)	9 (0.5)	1,390 (83.2)	11 (0.7)	1,670 (100.0)
합계	3,698 (58)	479 (7.5)	604 (9.4)	1,486 (23.3)	114 (1.8)	6,381 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원(2000), 290쪽.

&lt;표 4-6&gt; 농업법인의 운영 실태 (1998)

(단위: 개소, %)

구분	운영중	준비중	운영중단	실적없음	개별영농	합 계
영농 조합	2,913 (61.8)	415 (8.8)	303 (6.4)	894 (19.0)	186 (4.0)	4,711 (100.0)
농업 회사	1,465 (87.7)	25 (1.5)	32 (1.9)	51 (3.1)	17 (5.8)	1,670 (100.0)
합계	4,378 (68.6)	440 (7.0)	335 (5.2)	945 (14.8)	283 (4.4)	6,381 (100.0)

자료: 농림부, 농촌인력과

## 5. 조직경영체의 한계

### 1) 조직경영체 존립의 타당성

가족경영체에 비해 조직경영체가 가지는 비교우위가 명확하게 규명될 때 그 존재가치가 인정될 것이다. 조직경영체가 가족경영체에 비해 갖출

수 있는 상대적인 이점은 다음과 같이 세 가지 측면에서 고려해 볼 수 있다.

첫째, 가족경영체의 경영규모 확대가 한계에 부딪치게 된다면 조직경영체를 결성하여 해결책을 마련할 수도 있다. 즉 가족경영체를 조직경영체로 통합시키면 경영규모가 확대되므로 규모의 경제를 발휘시켜 가격경쟁력을 높이게 된다. 또한 경영의 다각화를 통해 생산요소를 효율적으로 이용하고 생산조직을 개편할 수 있다. 아울러 생산규모가 확대되면 규격화·등급화 내지 소포장화하고 상표를 부착시켜 상품 차별화를 실현함으로써 비가격경쟁력을 높일 수 있다.

둘째, 농산물의 생산에서 가공 및 판매에 이르기까지 수직적으로 계열화시켰을 때 얻을 수 있는 이점이 많은데 가족농으로서는 이를 실현하기 어렵다면 조직경영체가 이를 담당할 수 있다. 예를 들면, 고급 한우육을 생산하여도 이를 차별화시키지 않으면 제값을 받기 어렵다. 즉 통상의 유통경로를 거쳐 판매할 때 소비자가 믿어 주지 않으면 차별화는 어렵다. 이러한 경우에 생산농가들이 조직경영체를 결성하여 생산·처리·판매 활동 등을 계열화시키면 소비자의 신뢰를 얻어 제값을 받을 수 있다.

셋째, 조직경영체는 지역농업의 유지발전에 기여할 수 있다. 다수의 농가가 소규모로 경영하는 겸업농이거나 전업농일지라도 후계자를 갖지 못하고 노령화·부녀화로 전락되고 있는 처지라면 가족경영체의 영농이 단절될 가능성이 높다. 기간농가, 고령자 농가, 겸업농가, 토지를 가진 비농가 등이 조직경영체를 결성하게 되면 건실한 경영주를 키우고 지역농업을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있다.

이러한 제반조건은 조직경영체 결성에 대한 타당성 여부를 판단하는 지표로 활용할 수 있다. 조직경영체가 농업내부에서 필요에 의해 자생하여 성장했거나 아니면 소기의 역할을 끝내고 사라졌다면 존립의 타당성을 애써 평가할 필요가 없다.

그러나 정책당국이 조직경영체를 결성할 수 있도록 제도적 장치를 마련한 후 설립을 독려하고 정책자금을 지원하고 있는 실정이라면 존립근거를 면밀하게 검토해 보아야 할 것이다. 조직경영체의 존재가치가 인정된 후에야 비로소 운영 실태를 분석하고 경영진단을 내리고 개선 방향을 제시하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

## 2) 농업회사법인의 한계

기간농가들이 농업회사법인을 설립하여 농기계 수탁작업을 수행해 왔

다. 만약 개별적으로 수행할 때에 비해 규모의 경제가 발휘된다면 조직경영체의 의의를 찾을 수 있지만 반대로 규모의 불경제가 나타나게 된다.

경운·정지, 이앙, 방제, 수확 등의 작업이 동시에 수행된다면 분업의 이점 혹은 규모의 경제가 발휘된다. 그러나 이러한 작업은 계절적으로 단절되어 이루어지고 작업을 수탁할 때에 사전에 작업시간을 위탁자와 조절해야 하며 부락내의 농가가 수탁할 때는 이것이 가능하지만 회사형태로서는 현실적으로 어렵다.

그러므로 개별 농가들이 각 지역에서 수행하던 수탁작업을 회사에서 수행하게 되면 규모의 불경제가 나타나게 된다. 따라서 개별적으로 수탁작업을 수행했을 때에 비해 참여자의 노동보수가 낮아질 수밖에 없고 이로 인해 대부분의 농업회사법인은 경영위기에 직면하게 되었다. 따라서 농기계수탁작업을 수행하는 농업회사법인이라는 조직경영체는 애초부터 존립의 타당성이 뒷받침될 수 없었다.

오히려 위탁영농회사 즉 농업회사법인을 지원함에 따라 농업구조개선에 치명적인 타격을 가했다. 즉 기간농가가 영농규모를 확대하려면 농지유동이 촉진되고 임차료가 낮아져야 한다. 그럼에도 위탁영농회사를 지원한 결과 임경료를 하락시키고 임차료를 높여 농지유동을 둔화시키는 결과를 가져왔다. 주요 농작업을 임경으로 해결할 수 있게 되어 도시에 거주하는 부채지주가 임대지를 회수하여 자영하는 사례가 늘어났고 아울러 겸업농과 고령경영주 농가 등이 온존하게 되어 전업농의 경영규모 확대를 둔화시키는 효과를 가져왔다.

또한 쌀 전업농 지원사업이 확대됨에 따라 농업회사법인이 위축되었다. 농업회사법인의 구성원은 수도작의 경작규모가 상대적으로 대규모인 기간농가이다. 이들은 쌀 전업농으로 선정되어 농기계 구입자금을 지원받았다. 구입한 대형 농기계를 농업회사에 출연하지 않았으며 그 반대로 회사에 출연한 농기계를 회수하여 개별적으로 농기계 수탁작업을 수행하게 되어 농업회사법인은 위축되었다.

개별 농가가 트랙터, 이앙기, 콤팩트를 등의 농기계를 일괄적으로 보유하지 못했던 시기에는 농업회사법인의 존재가치가 인정되고 농작업 기계화의 효과가 크게 나타났다. 그러나 기간농가가 대형 농기계를 일괄 구비한 이후에는 각 지역에서 개별적으로 농기계 수탁작업을 수행하는 쪽이 더 효율적이다. 그러므로 농기계 수탁작업을 수행하는 농업회사법인의 존재가치를 인정하기 어려운 실정이다.

농업회사법인은 실질적으로는 해체되고 일인이 운영하는 형식상의 회사

법인으로 전락하지 않을 수 없는 입장이었고 이는 오히려 경영수지를 개선시키는 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

### 3) 영농조합법인의 한계

한편 단기일에 전국적으로 대거 설립된 영농조합법인의 문제점은 다음과 같이 요약된다(김병택, 1995).

첫째, 소농들이 경영규모를 확대하기 위한 방안으로서 혹은 농산물 생산조직의 고도화를 바라고 영농조합법인을 결성한 사례가 드물었다.

소농은 생산활동과 소비활동이 미분리된 경제주체이며 이들이 모여 영농조합법인을 결성한다면 농가내의 생산활동을 분리시켜 영농조합법인에 통합시키는 것이 바람직하다. 즉 농가 분해가 일어나 농가는 소비주체인 비농가로 전환되고 생산활동이 영농조합법인으로 통합되어야 한다.

이렇게 되면 농가 경영주와 가족 노동력은 영농조합법인에 노동력을 제공하는 노동자로서의 역할을 수행하게 된다. 이에 따라 농가소득은 영농조합의 수익금에서 할당받는 배당소득과 노동력을 제공한 대가로 얻는 노임소득으로 이루어지게 된다. 이러한 영농조합법인을 완전협업형 조직 경영체라 하겠지만 이런 유형의 영농조합은 찾아보기 어렵다. 농지가 농업생산요소로서의 기능보다는 재산보전 내지 증식으로서의 역할이 크다는 현실을 감안하면 농지를 출연하여 영농조합법인을 설립하기 어려운 실정이다.

둘째, 농업생산과 관련하여 규모의 경제를 발휘시키고자 영농조합을 결성한 사례가 적은 편이다. 영농조합 운영으로 대규모 경영의 이점을 얻어야 하는 분야는 주로 토지이용형 작목 그 중에서도 수도작이지만 이 분야에 결성된 영농조합법인은 소수이다. 이러한 사실은 출자금 중 농지가 차지하는 비율이 아주 낮다는 점으로도 입증된다. 더욱이 수도분야에는 농지 출자분이 상대적으로 적는데 이는 생산활동에 종사하는 조합법인이 아니라 농기계 수탁작업 등 서비스 분야를 다루는 영농조합이라는 사실을 나타낸다. 오히려 가공 내지 유통 분야에 참여한 영농조합법인 쪽에 토지자본이 투자되고 있다.

셋째, 유통분야에 참여한 조합법인이 상당수에 이른다. 복합분야는 주로 생산과 유통이 결합된 이른바 수직적인 계열화를 의미하는데 생산분야는 통합되지 않은 채 개별 농가 단위로 생산이 이루어지고 있고 개별 농가가 영농조합법인을 결성하여 유통 분야에 참여하고 있다. 이런 형태

의 사업은 지역협동조합의 경제사업과 경합이 이루어지고 있으므로 운영상의 어려움이 많다.

사과, 단감, 배 등의 과수 생산 농가들이 조합법인을 결성하여 중앙 혹은 지방정부의 보조금을 받아 선과장과 저온저장고, 직판장 등의 유통시설을 운영하는 사례가 많다. 투자수익률이 낮거나 위험부담율이 높아 유통업자가 참여하지 않으므로 생산자 단체가 유통에 참여하여 생산된 농산물의 상품성을 높이는 데 기여하고 있다. 그러나 경영수익을 확보하기에는 현실적으로 어려움이 많다.

이상에서 고찰한 바와 같이 생산자들이 영농조합법인을 결성하여 생산 혹은 유통 분야에 참여하여 지역농업 개발에 어느 정도 기여해 온 점을 부인할 수 없다. 특히, 선과장, 저온저장고 등 유통시설을 운영하여 지역농산물의 상품성을 높이고 지역 차별화 내지 상품차별화를 시도한 점은 높이 평가된다.

그러나 개별 농가들이 경영상의 취약점을 보완하기 위해 필요에 의해 자발적으로 조직한 영농조합법인은 소수이고 중앙 혹은 지방정부의 보조금 내지 융자금 수혜를 바라고 설립된 조합이 대다수이다. 아울러 존립의 타당성을 제시할 수 없는 분야에 참여하고 있는 조합도 상당수에 달한다.

구조개선사업의 일환으로 과수, 채소, 화훼, 특작 등을 대상으로 생산·유통지원사업을 수행한 기간인 1994, 1995, 1996년 3년간에는 매년 1천여 개소 이상의 영농조합법인이 설립될 정도로 과열을 보였다. 정책지원사업을 기대하고 출범한 법인뿐만 아니라 고유 목적을 위해 설립된 법인의 경우에도 조직경영체의 이점을 누리지 못하거나 이점이 있는 영농조합법인도 경영능력 부족과 자본제약으로 부실화가 가속화되어 왔다.

### 제3절 영농규모화 사업

#### 1. 전개과정

농업구조 개선사업의 일환으로서 경영규모 확대를 촉진시키려는 목적으로 정부대행으로 농협이 1988년부터 농지 구입자금 지원사업을 실시해 왔다. 뒤이어 1990년 4월에 「농어촌진흥공사 및 농지관리 기금법」을 제정하였고 농어촌진흥공사가 정부대행으로 농지매매사업, 농지 장기임대차

사업, 농지교환·분합사업을 시행해 오고 있다.

농지매매사업이란 비농가, 전업하거나 은퇴하려는 농가가 소유한 농지를 농어촌진흥공사가 매입하여 영농규모를 확대하고자 하는 경영주에게 매도하는 제도이다. 매입대상 농지는 농업진흥지역내의 논, 밭, 과수원이며 당초에는 평당 25,000원을 지원하였고 그 이후 30,000원으로 상향조정했다. 농업진흥지역내의 농지는 주로 논이므로 농지매매사업은 수도작 경작규모 확대에 기여할 것으로 기대할 수 있다.

농지구입자금 지원사업이란 농업인이 비농가, 탈농 또는 은퇴하는 자의 농지를 구입하고자 할 때 구입자금을 장기 저리로 융자해 주는 사업이다. 농지구입자금의 지원대상은 농민후계자, 상속농지를 구입하는 영농자녀, 영농조합법인, 전업농 육성 대상자 등이다. 대상농지는 농업진흥지역내의 전, 답, 과수원으로 평당가격이 25,000원이하인 농지이다. 이 농지구입자금 지원사업은 1988년부터 시행되었으나 1994년부터 농지매매사업에 통합되었다.

장기임대차사업이란 탈농하고자 하는 자의 농지를 농어촌진흥공사가 장기간 임대하여 전업농, 농업회사법인, 영농조합법인에게 장기로 임대하는 제도이다. 전업농이 장기간 안심하고 임차함으로써 경영규모 확대에 기여하게 된다.

농지교환·분합사업은 노동생산성을 높이기 위해 농지를 한 곳에 모으도록 지원하는 사업이다. 이 사업은 농어촌진흥공사가 주관하여 시행하는 사업과 농업인 상호간에 시행하는 사업으로 나누어진다.

## 2. 사업효과

농지매매나 농지임대차가 성행하여 농지 혹은 농지용역의 유동이 촉진되어야 전업농가가 경영규모를 확대할 수 있다. 여기서 말하는 농지용역은 농지임대차를 말한다. 농지 유동은 자유시장기구에 맡기는 것이 바람직하지만 농지와 농지용역의 유동이 정체되어 있는 실정이므로 영농규모 확대를 촉진시키고자 정부가 농지 또는 농지용역 시장에 개입하기에 이르렀다.

1988년부터 네 가지의 정책수단을 동원하고 2000년까지 무려 3조7천5백6십5억이란 막대한 자금을 투입하여 시행한 영농규모화 사업으로 이룩한 농지의 유동실적이 11만5천ha에 지나지 않고 있다(표4-7).

또한 농지매매사업과 장기임대차사업 실적이 매년 감소해 오고 있다. 이는 우리 나라의 농지문제의 실상을 적나라하게 드러내고 있으며 영농규모



확대의 한계를 보여 주고 있다.

농지가격 수준이 높아 막대한 자금을 투입하여도 농지매매사업 실적이 저조하다. 아울러 농지 장기 임대차사업 실적도 미미한데 이는 농지를 농업 생산 요소로서가 아니라 고정재산 증식수단으로 보유하고 있다는 사실을 단적으로 나타내고 있다.

농지규모화사업 실적을 시도별로 고찰해 보면 지역의 특수성이 잘 반영되어 있다(표4-8). 경남의 농지매매사업 실적을 보면 지원대상 농가수는 상대적으로 많으나 대상농지는 적어 호당 면적이 0.43ha로 전국에서 가장 낮은 수준이다. 경남은 상대적으로 소농지대로서 시설원예가 특화작목으로 정착되어 있으며 농지가격 수준이 타 지역에 비해 높기 때문에 농지유통의 한계가 더 크다는 사실을 부인할 수 없다.

<표4-7> 영농규모화 사업실적 (1988~2000)

(단위:ha, 백만원)

구 분	농지매매사업		농지구입 자금지원		농지장기 임대차		농지 교환·분합		합계	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
1988	-	-	13,135	1,994	-	-	-	-	13,135	1,994
89	-	-	9,959	1,998	-	-	-	-	9,959	1,998
1990	1,969	934	5,286	1,420	3	-	-	-	7,258	2,354
91	5,616	2,633	1,678	595	8	2	50	3	7,352	3,233
92	6,687	3,156	366	150	36	8	18	2	7,107	3,316
93	7,591	3,679	893	422	180	40	120	10	8,784	4,151
94	4,354	2,152	-	-	792	200	248	30	5,394	2,382
95	5,079	2,350	-	-	1,795	400	189	5.0	7,063	2,800
96	4,932	2,665	-	-	2,806	650	152	50	7,890	3,365
97	3,477	2,112	-	-	9,701	1,295	190	77	13,338	3,484
98	3,059	2,285	-	-	9,078	1,235	153	79	12,290	3,599
99	1,701	1,257	-	-	6,324	1,165	108	58	8,133	2,480
2000	1,624	1,235	-	-	5,655	1,150	74	52	7,353	2,437
합계	46,089	24,458	31,317	6,579	36,378	6,145	1,302	411	115,056	37,593

자료: 농업기반공사 구조개선처

농지매매와 농지임대차 사업간에 호당 면적을 비교하면 후자 쪽이 더 크다. 이는 농지매입에 의한 규모확대보다는 농지임차에 의한 규모확대가 더 일반적이라는 사실을 의미한다.

영농규모화사업 지원대상은 주로 수도작 농가이고 쌀 전업농 지원사업과 연계시켜 수행하고 있다. 쌀 전업농 육성사업의 근간은 농기계 구입자금 지원인데 지원농가로 선정되면 농기계 구입자금의 50%를 보조받았다 영농규모화 사업실적을 높이려는 의도하에 또는 수도작 전업농을 육성하려면 경영규모를 확대해야 한다는 논리를 내세워 두 사업을 결합시켜 시행하고 있다. 즉, 「농림수산산업 통합실시요령」에 나타난 쌀 전업농 선정기준 일순위에 농지규모화 사업 대상자가 포함되어 있다.

지역에 따라서는 대규모로 경작하는 수도작 전문경영농가를 육성하기에는 한계가 크며 아울러 그 필요성이 크지 않다. 영농규모화사업을 지역특성에 맞게 탄력적으로 운영해야 한다. 예를들어 시설원예지대라고 한다면, 농지를 임대하여 시설원예를 경영하는 젊은 경영주가 임차한 농지를 매입할 수 있도록 지원하여야 시설원예 경영을 안정시키는데 크게 기여하게 될 것이다.

<표4-8> 지역별 영농규모화 사업실적<sup>1)</sup>

(단위 : 호, ha)

도별	농지매매			임대차			합계		
	총농가	총면적	호당면적	총농가	총면적	호당면적	총농가	총면적	호당면적
경기	7,232	4,728	0.65	3,518	3,726	1.06	11,793	8,562	0.73
강원	4,558	2,743	0.60	1,765	1,675	0.95	6,915	4,500	0.65
충북	5,752	2,705	0.47	2,349	2,012	0.86	8,905	4,801	0.54
충남	11,654	7,154	0.61	4,643	4,774	1.03	18,369	12,225	0.67
전북	11,418	7,563	0.66	4,297	4,673	1.09	17,133	12,450	0.73
전남	17,741	9,787	0.55	7,256	6,076	0.84	27,408	16,100	0.59
경북	16,864	6,441	0.38	6,968	4,812	0.69	25,491	11,436	0.45
경남	12,694	4,563	0.36	4,093	2,939	0.72	17,788	7,598	0.43
제주	510	375	0.74	27	37	1.37	537	412	0.77

1) 1988~2000년까지의 실적, 교환·분합사업은 실적이 저조하여 분리시키지않고 합계치에 포함시켰음.

자료 : 농업기반공사 구조개선처

## 제4절 수도작 규모의 경제

### 1. 규모확대의 필요성

1980년대에 들어와 개방경제로 전환되어 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 국내농산물의 국제경쟁력을 강화시켜야 한다는 요청이 대두되었다. 이를 위해서는 규모의 경제가 발휘된다는 전제하에 경영규모를 확대시켜야 하고 이를 실천하는 구체적인 정책을 통상 농업구조 조정정책이라 한다.

만약 수도작에 규모의 경제가 발휘된다면 규모가 큰 농가층의 지대부담능력이 높으므로 대농이 상대적으로 늘어날 것이다. 그러나 그 진행속도가 너무 느리다면 영농규모화를 가속시키는 것이 바람직하다고 판단하여 정부가 개입하게 된다.

토지이용형 작물에 있어 경영규모의 척도로서 경작규모를 이용하므로 수도작 위주로 호당 경작규모를 확대시키려는 구조정책이 추진되어 왔다. 규모를 확대시키려면 논을 매입하거나 임차하여야 하는데 수익지가(收益地價)에 비해 매매지가(賣買地價) 수준이 높아 임차에 의한 규모확대가 바람직하며 또한 불가피하다고 판단하였다.

이를 전제로 농지임차에 의한 규모확대를 촉진시키려는 제도적 장치로서 1986년에 「농지임대차 관리법」을 제정 공포했다. 「농지개혁법」에는 일체의 소작을 금지한다고 규정되어 있으나 이를 개정하지 않고 임시방편으로 농지를 임대차할 수 있는 법적인 조치를 취한 셈이다.

수도작 규모확대를 위한 구체적인 정책수단이 채택되었다. 1988년부터 농협이 대행한 '농지 구입자금 지원사업'을 필두로 1990년대에 들어와 본격적으로 농업구조 조정정책이 추진되었다. 특히 수도작을 대상으로 '농지매매사업', '농지장기임대차사업', '농지교환분합사업' 등 이른바 영농규모화 사업을 추진해 왔다.

수도작에 규모의 경제가 발휘되고 있다는 확신을 갖지 못한 채 경작규모 확대사업을 펼쳐 왔는데 이는 규모의 경제 발휘 여부를 떠나서라도 규모확대는 바람직하다고 판단했기 때문이다.

경작규모 확대가 기본골격인 구조조정정책을 추진하는 목적은 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 수도작에 규모의 경제가 발휘된다는 전제 하에 경작규모 확대로 쌀 생산비 감축을 가져와 국제경쟁력을 강화시킨다. 우리나라 호당 수도

작 경영규모는 1ha에 미달하지만 미국의 그것은 100ha 이상이다. 우리나라 수도작에도 규모의 경제가 발휘된다면 경영규모를 확대시키면 국제미가와 격차를 축소시킬 수 있다.

둘째, 규모의 경제가 발휘되지 않더라도 경작규모를 확대시키면 농가의 쌀 소득이 늘어나 농업소득으로 가계비를 충당시킬 수 있는 자립경영체를 육성할 수 있다.

개방경제 이전에는 수도작에 규모의 경제가 발휘되는지의 여부와는 관계없이 농업소득증대 차원에서 경영규모 확대정책이 추진되어 왔다. 1980년대에 들어와 개방경제로 전화됨에 규모확대에 관심을 갖게 되었고 더구나 세계무역기구(WTO) 출범 이후부터 쌀의 국제경쟁력을 강화시킨다는 차원에서 경작규모 확대정책을 강력하게 추진해 오고 있다. 그러나 우리나라 수도작에 규모의 경제가 발휘되는지에 대해 명확하게 규명되지 않고 있다.

## 2. 규모의 경제 정의

규모의 경제란 경영규모 확대를 통해 생산량을 늘이면 생산물 단위당 생산비가 점점 줄어드는 현상을 의미한다. 즉 수도작의 경작규모를 확대시킬 수록 가마당 쌀 생산비가 감소한다면 수도작에 규모의 경제가 발휘된다고 말한다.

농업에 있어 경영규모를 측정하는 척도는 통상 토지면적, 투하노동, 자본규모 등 다양하지만 농업이 갖는 생산기술의 특수성을 감안하여 생산량 확대를 제약하고 있는 생산요소를 경영규모의 척도로 이용한다.

우리나라 수도작에는 경작규모가 생산량을 확대시키는 제약요인이므로 경작규모를 경영규모의 척도로 이용하는 것이 타당하다.

규모의 경제가 발휘되는 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 노동력을 이용하는 과정에서 분업이나 협업의 이점이 나타나는 경우를 지적할 수 있다. 인력으로 모내기를 할 경우, 부부 노동력만으로 작업할 때보다 여러 사람이 작업하면 협업의 이점을 발휘할 수 있다. 이런 측면에서 일찍이 우리나라 수도작에는 마을 공동작업 조직체인 두레 그리고 이웃 간에 상부상조하는 품앗이 등의 형태로 협업이 잘 이루어져 왔다.

둘째, 고정자본 투입에 따른 규모의 경제를 지적할 수 있다. 농업기계에서 보는 바와같이 고정자본 장비를 분할시킬 수 없다면 생산량의 크기에 관계없이 일정한 고정비가 투입된다. 이럴 경우 적정 작업규모에 도달

할 때까지 경작규모를 확대시키면 생산량 단위당 부담하는 고정비가 감소하게 된다. 수도작에 이용하는 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 농기계에 대한 고정자본 이자와 감가상각비가 여기에 해당한다. 그런데 농업에는 노동력 이용의 특수성 때문에 규모의 경제가 발휘되는 정도가 상대적으로 약하다. 여기에 대해서는 제2장 제3절에서 고찰했다.

셋째, 경영규모를 확대하여 고도의 기술을 도입할 수 있다면 단위당 수량이 증대되어 생산비를 감축시킬 수 있다. 양돈, 양계 등 축산물 생산에는 이러한 이점이 나타나고 있다. 그러나 우리나라 수도작에는 재배기술이 평준화되어 있어 규모간에 토지생산성 격차가 나타나지 않고 있다.

넷째, 규모확대에 따른 기술적으로 누리는 이점 외에 비용면에서 유리한 점을 누릴 수 있다. 비료, 사료, 등 생산요소의 대량 구입에 따른 가격인하와 수송비 절감 등을 통해 단위 생산량당 투입비용을 절감할 수 있다. 나아가 생산물의 대량판매로 시장교섭력을 강화시켜 생산자 수취가격을 높일 수 있다. 그러나 우리나라 수도작의 경우 비료, 농약 등 주요 생산요소를 농협을 통해 공급해 왔고 쌀 정부매입제로 농가간에 판매가격의 격차가 크지 않았으므로 지금까지는 이러한 이점을 누릴 여지가 없었다.

### 3. 수도작 규모의 경제성

경작규모 확대를 골격으로 한 쌀 농업의 구조조정정책을 강력하게 추진하였으나 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 평가가 내려지고 있다(김병택, 2002; 111~113).

즉 농지매매사업, 농지 장기 임대차사업 등 수도작 영농규모화 사업을 추진했고 수도작 전업농 경영규모를 확대시키는 ‘경영이양 직불제’를 추진하였으나 의도한 정책효과를 거두지 못했다.

수도작에 규모의 경제가 발휘된다면 자유시장에 맡겨 두어도 농지 내지 농지용역의 유동이 일어나 경영규모 확대가 실현될 것이다. 정부가 농지 내지 농지용역의 유동을 촉진시키기 위한 정책수단을 동원하여 강력하게 추진하였음에도 불구하고 정책효과가 나타나지 않았다는 사실은 두 가지 측면에서 그 요인을 지적할 수 있다.

첫째, 가족농의 특수성에서 비롯되었다고 할 수 있다. 자가식량을 확보할 목적으로 생산하는 자급자족적 생산양식 또는 생산한 쌀을 자가식량에 우선적으로 배분하고 여분의 쌀을 시장에 판매하는 준 자급자족적 생

산양식이 지배적인 경작규모가 영세한 가족농 구조 하에서는 농지유동이 잘 일어나지 않는다.

둘째, 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않는 생산체계라고 지적할 수 있다. 즉 자유시장에 맡겨두었으면 규모의 경제가 발휘되지만 정부개입이 잘못되어 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않는다면 경영규모 확대를 바라고 추진한 구조정책은 소기의 정책효과를 발휘하기 어렵다.

주요 농작업의 기계화가 이룩되기 전이라면 수도작에는 대규모 경영의 유리성이 발휘될 여지가 크지 않다. 그렇지만 농작업 기계화가 이룩된 이후에도 대규모 경영의 이점이 나타나지 않았다면 농작업 기계화의 특수성에서 비롯되었다고 해석할 수 있다.

트랙터, 이앙기, 콤바인 등 주요 농기계를 보유하려면 적정규모를 확보해야 하며 경작규모를 확보하기 어렵다면 작업료를 받고 작업해 줄 수 있는 면적을 확보하면 된다. 만약 임경작업면적을 확보하기 위해 과당경쟁이 일어나면 임경작업료가 적정수준보다 낮을 가능성이 있다. 이렇게 되면 주요 농기계를 보유한 농가에 비해 주요 작업을 임경작업에 맡겨 해결한 농가층의 10a당 경영비 내지 생산비 수준이 낮을 수도 있다. 이렇게 되면 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않으며 농지 내지 농지용역의 유동이 둔화되기 마련이다.

우리나라의 영농기계화는 자유시장에 맡겨 이루어진 것이 아니라 정부의 농기계 구입자금 보조사업으로 영농기계화가 파행적으로 추진되어 왔다. 또한 농기계시장을 통해 농기계 보조사업을 추진한 것이 아니라 특정 생산주체를 대상으로 보조사업을 수행했다. 아울러 농기계 임경작업을 가속시킬 목적으로 영농기계화를 추진해 왔다. 이에 따라 임경작업료가 적정수준보다 낮게 된다. 이럴 경우 경작규모가 영세하여 농기계를 보유하지 못하고 임경작업에 맡겨 해결한 농가가 유리할 수도 있다.

#### 4. 경작규모별 생산비 분포 유형

##### 1) “—”자형 생산비 분포

경운·정지, 이앙, 방제, 수확 등 수도작의 주요 작업이 축력과 인력으로 수행될 때 수도작에 규모의 경제가 발휘될까? 즉 축력과 인력을 이용한 경운·정지, 인력이앙, 깊어지는 분무기를 이용한 방제, 인력 예취 및 결속, 즉답탈곡기를 이용한 탈곡 등의 작업체제로 수도작의 작업이 이루어진다면 경작규모간에 생산비 격차가 나타날까?

이를 확인하기 위해 1964년, 1968년도 경작규모별 조곡 40kg 생산비를 <그림4-1>에 도시했다. 여기에서 알 수 있는 바와 같이 경작규모간에 생산비 격차가 크지 않는 이른바 “一” 자형 생산비 분포곡선을 나타내고 있다. 인력으로 작업할지라도 수도작에는 협업의 유리성이 나타난다. 즉 즉답탈곡기를 이용하여 탈곡작업을 수행할 때 부부 2인이 작업할 때에 비해 협업을 하면 노동생산성이 증대된다. 이를 감안하여 전통적으로 수도작을 위시한 농작업에는 품앗이가 잘 발달해 왔다.

1970년대에 들어와 동력경운기가 보급되기 시작했으므로 1960년대에는 수도작에 규모의 경제가 발휘될 여지가 없었다고 단정해도 무리는 아닐 것이다.

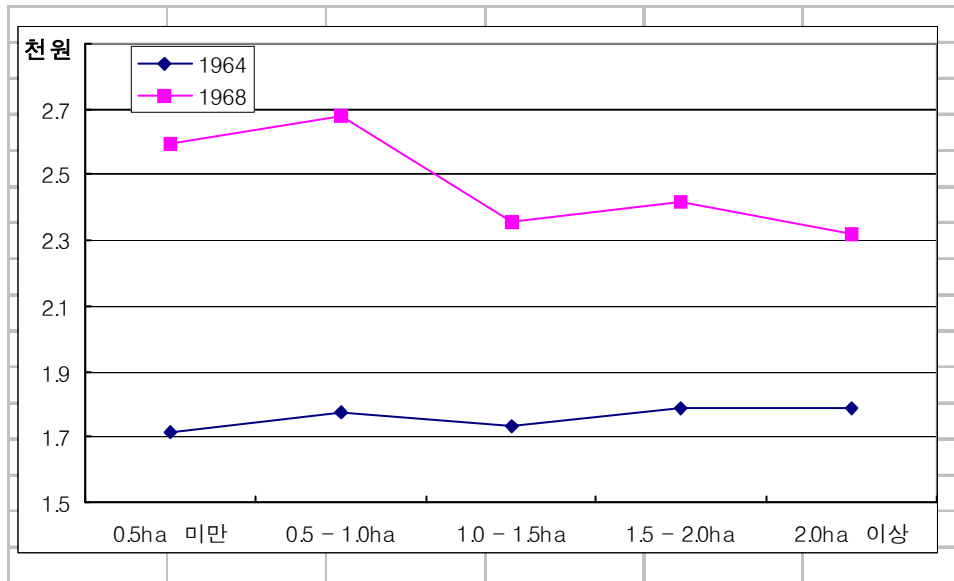
물론 1960년대 1970년대에는 쌀 산업의 국제경쟁력을 거론할 필요가 없던 시기였으므로 도·농간 소득격차, 또는 경작규모간 소득격차를 줄이는데 농정목표가 주어졌다. 당시의 입장에서 보면 경작규모간에 생산비격차가 나타나지 않았다는 점이 오히려 바람직한 현상이라 할 수 있다. 왜냐하면 수도작에 있어 규모의 경제가 발휘된다면 농지는 상대적으로 대농계층에 집중되어 경작규모간 소득격차가 확대되고 계층간의 갈등이 심화되는 결과를 초래하였을 가능성이 높다고 판단되기 때문이다.

## 2) 우상향(右上向) 생산비 분포 곡선

1960년대에 들어와 공업화를 중심으로 한 경제성장정책이 성공함에 따라 농업구조에 큰 변동을 가져왔다. 즉 도·농간 소득격차가 확대되고 비농업분야에 취업기회가 늘어남에 따라 농업노동력이 도시로 유출되기 시작했다. 경제성장 초기단계에는 농가 단위의 이농은 적고 가족원 위주의 단신 이촌이 많았다. 이에 따라 농업인구는 감소하였지만 농가호수는 지속적으로 증가하여 1967년에 정점에 달했고 그 이후부터 감소하기 시작했다.

농가호수가 감소한 이후부터 농업구조에 일대 변혁이 일어났다. 즉 0.5ha 미만의 소농계층과 1.5ha 이상 대농계층의 구성비가 상대적으로 감소하고 0.5ha~1.5ha 계층 이른바 중농계층의 구성비가 상대적으로 증가했다. 이런 현상을 농가계층의 ‘중농화’라 정의했다. 소농계층이 상대적으로 줄었다는 것은 이 계층에 속하는 농가들이 경작규모를 확대시켜 중농계층으로 상향이동했다는 사실을 의미한다. 농지를 매입하여 규모를 확대한 것이 아니라 농지를 두고 떠난 부채지주의 농지를 임차하여 경작규모를 확대하였다는 사실이 밝혀졌다.

<그림4-1 > 1960년대 쌀 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당 연도판

이는 임차지 경쟁에서 소농이 강하다는 사실을 나타낸다. 소농계층에 속하는 자작농은 자가노동 보수를 확보할 목적으로 임차하려 하므로 임차료 부담력이 타 계층에 비해 상대적으로 높다고 주장해도 무방하다. 한편, 대농계층 중에는 농지를 임대하고 중농계층으로 이동한 농가가 많다는 사실을 나타내는데 이는 1.5ha 이상 규모의 수도작 경영이 상대적으로 불리하다는 사실을 반영하고 있다.

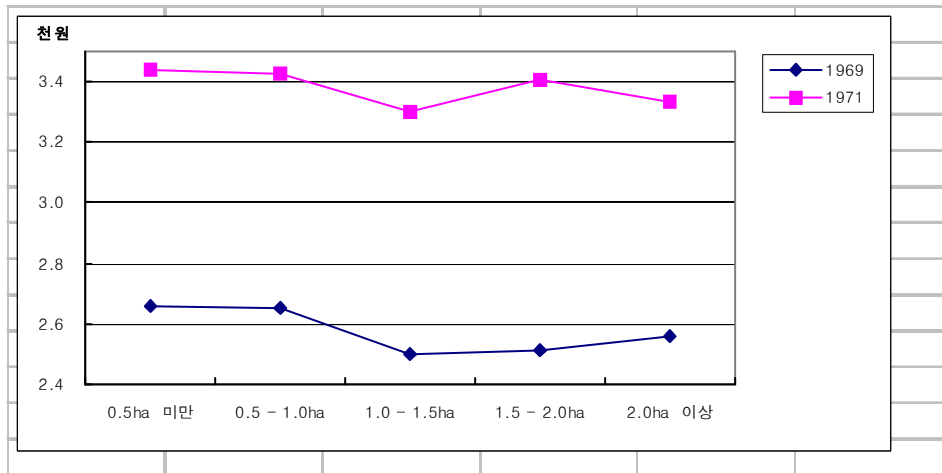
이를 밝히기 위해 <그림4-2 >에는 총 농가호수가 감소하기 시작한 이후 시기인 1969년, 1971년도 경작규모별 생산비 분포곡선이 제시되어 있다. 여기서 보는 바와 같이 경작규모가 클수록 단위 수량당 생산비가 증가하고 있다. 물론 계층간 생산비 격차가 크진 않지만 우상향형 생산비 분포곡선을 나타내고 있다

영농기계화가 이루어지 않았는데 불구하고 “—”자형으로 나타났던 생산비 분포곡선이 어찌하여 우상향으로 바뀌게 되었을까? 이는 노임구조를 이용하여 설명할 수 있다.

경제성장으로 농촌노동력이 감소함에 따라 농촌지역에 노임이 상승해 왔다. 여기에 대응하여 노임과 자본을 대체할 수 있도록 기술혁신이 일어나 생산비를 절감할 수 있다면 규모의 경제가 발휘될 것이다. 그러나 1960년대 1970년대에는 지속적으로 농촌노임이 상승해 왔지만 수도작의 기계화가 이루어지지 않았다. 농가계층이 중농화로 진행되었으므로 영농기계화를 저해한 셈이다.



<그림4-2 > 우상향의 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

노임이 상승하면 상대적으로 고용노동의 의존도가 높은 대농계층은 경영수지가 불리해질 가능성이 높다. 이를 확인하기 위해 경작규모별 노력비, 경영비 및 생산비 자료를 <표 4-9>에 제시하였다. 여기에 나타나 있는 바와 같이 경작규모가 클수록 노력비가 증투되어 생산비가 높은 것으로 나타났다. 이런 실정이라면 대농은 농지를 임대하고 경작규모를 축소시키는 것이 소득증대에 유리하다고 할 수 있다. 왜냐하면 생산량의 50%이상을 임차료로 기꺼이 지불하고 농지를 임차하려는 소농이 지역 내에 많기 때문이다.

<표4-9> 경작규모별 10a 당 노력비 및 생산비

(단위 : 조곡, kg)

구분	노력비			경영비	생산비	주산물 (kg)	
	자가	고용	소계				
1969	0.5미만	3920	1065	4985	5385	13352	402
	0.5~1.0	3485	1253	4738	5265	12824	387
	1.0~1.5	2722	1234	3956	5776	12711	407
	1.5~2.0	2890	1931	4821	6646	12897	411
	2.0ha이상	2099	2571	4670	6861	12755	399
1971	0.5미만	5322	1837	7159	7207	17978	406
	0.5~1.0	5428	1612	7040	7494	17978	420
	1.0~1.5	4801	1765	6566	7683	16843	408
	1.5~2.0	4369	2119	6488	8946	18046	424
	2.0ha이상	3481	2729	6210	9101	17289	415

자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

보유한 가족노동력을 자가보유농지에 활용하지 못하는 소농계층의 임차료 부담능력이 중농계층보다 높기 때문에 소농계층이 농지를 임차하여 경작규모를 확대시켜 중농계층으로 이동하게 되었다.

### 3) U자형 생산비 분포곡선

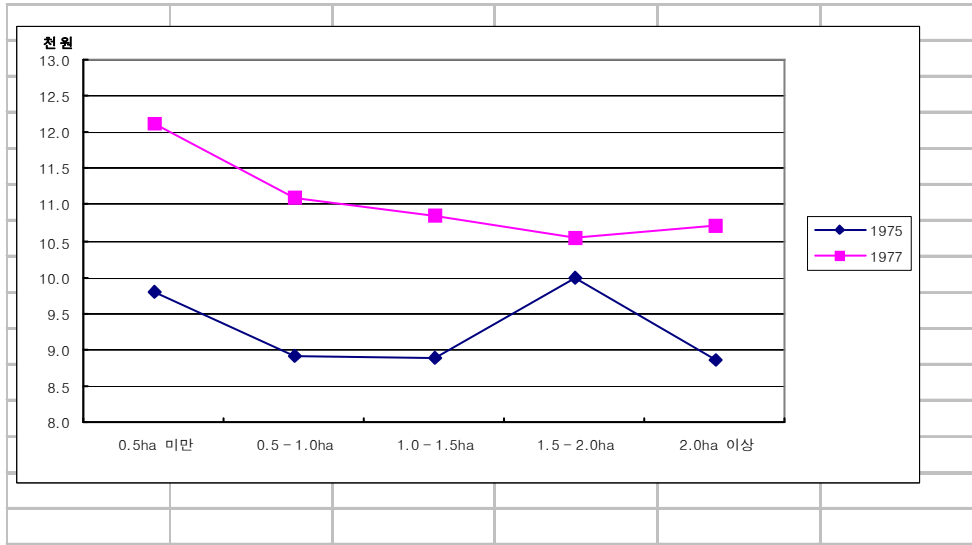
한편 1970년대 들어와 정부는 노동력 절감효과가 크고 심경에 의한 증산효과도 기대할 수 있는 경운기 보급을 확대시켰다. 경운기에 의한 경운·정지, 인력이앙, 인력예취·결속, 동력탈곡기를 이용한 탈곡 등의 작업체계가 일반화되었다.

이러한 수도작의 작업체계가 일반화 된 시기에 있어 생산비 분포곡선을 도시한 것이 <그림4-3>이다. 여기에서 보는 바와 같이 생산비가 1975년에는 1.0~1.5ha 규모의 생산비가 가장 낮은 U자형이고, 1977년에는 최저생산비 규모가 1.5~2.0ha 규모로 상향이동했다. <그림4-3>에 나타난 모양은 V자형이지만 규모를 더 세분화하면 U자형이 될것으로 간주하고 U자형으로 정의했다.

이러한 U형 생산비 분포곡선을 간파한 선행연구가 있다(오호성 1981;77). 여기서는 1977년 쌀 생산비 자료를 이용하여 10a당 생산비를 경작규모별로 도시하고 U자형 분포를 나타내고 있다는 사실을 지적했다. 즉 수도작의 경작규모를 확대하면 생산비가 줄어들어 2.0~2.5ha 규모일 때 가장 적고 그 이상 규모로 확대되면 생산비가 증가한다는 사실을 밝혔다. 이처럼 U자형 생산비 분포곡선을 나타내게 된 요인으로 농지세 부담과 노동력 부족을 지적하고 있다. 그러나 이 연구에 제시되어 있는 바와 같이 조세공과를 공제한 생산비 분포곡선도 여전히 U자 모형을 나타내고 있는 점을 묵과하고 있다.

이처럼 U자형의 생산비 분포곡선이 나타나게 된 요인을 밝히기 위해 비목별 10a당 투입비를 <표4-10>에 제시했다. 1975년의 경우 제시한 비목중 1.0~1.5ha 계층이 상대적으로 낮은 비목은 자본용역비와 농구비이다. 반면에 1977년에 와서는 1.5~2.0ha 계층에서 상대적으로 적게 투입된 비목은 노력비와 자본용역비, 농구비 등이다. 이 자료로써 명확하게 규명할 수 없지만 1970년대 후반 즉 경운·정지와 탈곡작업 정도의 기계화가 이룩된 시기에는 중농규모 계층의 생산비가 가장 낮다는 점을 수증하지 않을 수 없다

<그림4-3> U자형 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

4) L 자형 생산비 분포

1980년대에 들어와 공산품 수출이 확대됨에 따라 농산물 수입개방 압력이 가중되기 시작했고 이에 부응하여 농업구조를 조정하도록 강요받기에 이르렀다.

<표4-10> 경작규모별 10a당 주요 비목별 투입비와 생산비

(단위 : 원, 조곡 kg)

구분	노력비	자본 용역비	농구비	경영비	생산비	생산량	
1 9 7 5	0.5ha미만	19,773	1,676	2,468	22,507	55,713	455
	0.5~1.0	17,979	1,534	1,927	21,652	50,057	449
	1.0~1.5	16,282	1,425	1,721	20,605	47,586	429
	1.5~2.0	16,078	2,001	1,742	30,231	65,133	522
	2.0ha이상	14,382	1,427	1,793	23,541	50,116	453
1 9 7 7	0.5ha미만	26,109	2,671	4,961	37,717	90,994	534
	0.5~1.0	22,962	2,450	4,437	36,959	84,119	531
	1.0~1.5	21,223	2,461	4,101	36,576	83,978	526
	1.5~2.0	20,404	2,415	3,978	35,761	81,978	522
	2.0ha이상	19,225	2,507	3,670	39,820	83,392	536

자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

경제성장과 더불어 국민 일인당 실질소득이 늘어남에 따라 육류, 과실류 등 이른바 성장농산물의 수요가 급증하기 시작했다. 그러나 농업기반이 취약하여 이러한 농산물 수요구조 변동에 대응하여 생산구조가 탄력적으로 조정되지 못했다.

정책당국은 성장농산물의 시장가격을 안정시킬 목적으로 농산물 수입개방을 고려하지 않을 수 없는 처지였다. 이처럼 외·내적인 압력에 순응하여 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 국내 농산물시장도 개방경제체제에 편입되기에 이르렀다. 농산물 수입개방에 대응하여 국내 농산물의 국제경쟁력을 강화시켜야 한다는 필요성이 대두되었고 이의 구체적인 정책대안이 경작규모 확대를 위한 농업구조개선 사업이었다.

농가가 경작규모를 확대하려면 다수의 농가가 탈농해야 하며 만약 농촌에 취업기회가 없다면 탈농은 이촌으로 직결된다. 농촌인구의 이촌이 가속화되면 도시과밀화 농촌 과소화를 초래하게 되므로 재촌·탈농을 전제로 한 농업구조 조정정책이 바람직하다고 판단이 내려졌다.

농업종사자에게 재촌 농외취업기회가 주어진다면 농가계층분화가 일어날 것으로 기대할 수 있다. 즉 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 중농계층에 속하는 전업농은 경작규모를 축소시키고 농외취업하려 할 것이다. 반면에 중농계층 중에는 경작규모를 확대하여 대농계층으로 상향 이동하는 농가도 출현하게 된다.

이렇게 되면 중농계층의 분해가 일어나 소규모로 경작하는 겸업농과 대규모로 경작하는 전업농의 구성비가 상대적으로 증가하게 될 것으로 기대할 수 있다. 이를 농가계층의 양극분화라 정의했으며 이러한 유형을 M자형 농가구조라 부르기도 한다.

농촌지역에 취업기회를 확대시킬 목적으로 1983년 12월에 「농외소득원 개발촉진법」을 제정했고 이를 근거로 ‘농공단지개발’, ‘특산단지지정’, ‘농어촌관광소득원개발’ ‘산지가공산업육성’ 등의 정책수단을 선정하여 막대한 정책자금을 투입하여 농외소득원 개발사업을 추진했지만 성공하지 못했다.

한편, 이러한 농촌공업화정책에 병행하여 농작업기계화 특히 대농계층의 영농기계화를 추진하는 정책을 추진했다. 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 농기계를 보유하려면 적정 작업규모를 확보해야 하는데 개별농가로서는 어렵다. 적정규모를 확보하는 대안으로서 공동소유·공동이용이 바람직하다는 판단을 내렸고 이를 구체적으로 실현시키는 정책대안을 추진했다. 경작규모 10 ha 이상이 되도록 몇농가가 모여 ‘새마을기계화영농단’을 결성하도록 유도하여 농기계구입자금을 지원했다. 즉 트랙터, 이앙기, 콤바인, 등의 농기계를 한 조로 구입하면 구입자금의 50%를 보조하고 40%에

대해 장기저리의 유리한 조건으로 용자했다.

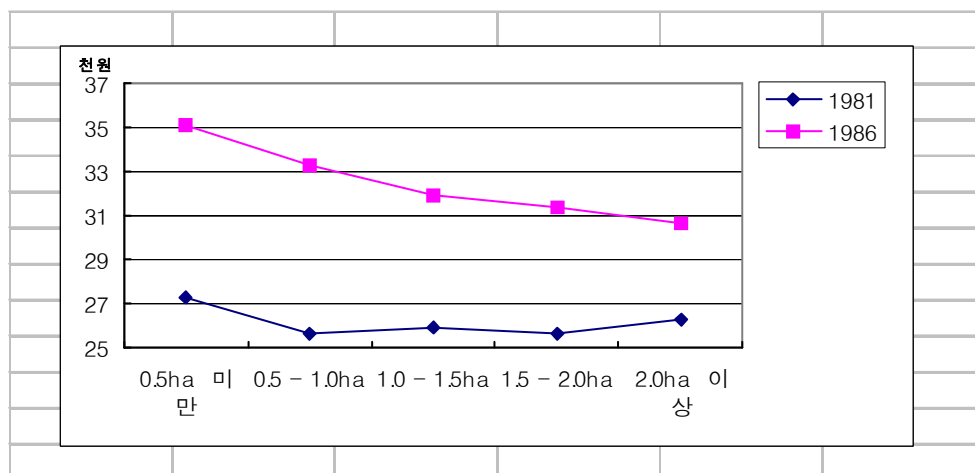
정부당국의 예상대로 대농들이 농기계를 공동으로 보유하고 주요 농작업을 기계화시켰다면 규모의 경제가 발휘될 것으로 기대할 수 있다.

그러나 1981년, 1986년의 경작규모별 10a당 쌀 생산비 분포곡선을 보면(그림4-4), 0.5ha 규모에 비해 0.5-1.0ha 규모의 생산비는 낮지만 그 이상의 규모에서는 생산비가 줄어들지 않고 있다. 즉 L자형의 분포곡선을 나타내고 있다.

이러한 현상은 농기계이용 유형을 명확하게 파악하면 이해할 수 있다. 공동소유, 공동이용이 바람직하다는 전제하에 트랙터, 이앙기, 콤바인을 공급하였으나 이것은 명목상에 불과하고 실질적으로는 개별소유·개별이용 유형이 일반적이었다. 애초에는 공동으로 소유하고 이용하다가 현실에 맞지 않아 농기계를 나누어 가졌지만 나중에는 미리 나누어 가질 농기계를 정해놓고 새마을기계화영농단을 조직한 사례도 많은 것으로 나타났다. 공동이용이 와해된 반면 농기계 임경작업이 일반화되었다. 수도작의 주요 농작업 중 노동력 절감효과가 상대적으로 큰 경운·정지작업에 우선적으로 임경작업이 이루어졌고 콤바인 수확작업, 이앙작업 순으로 진행되었다.

농기계를 보유하지 않은 농가는 농기계를 보유한 농가에 주요작업을 의뢰하여 해결하였으므로 농기계 보유여부는 경작규모간의 생산비 격차에 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 농기계를 보유한 농가가 수행한 농기계 임작업 수입이 농외소득으로 처리된다면 농기계를 보유한 농가의 생산비가 더 많을 가능성도 배제하지 못한다.

<그림4-4> L자형 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

### 5) 1990년대 영농기계화 정책과 생산비 분포

공동소유, 공동이용을 전제로 '새마을기계화영농단'을 통해 투·융자 자금을 투입하여 주요 농기계를 보급하였으나 임경작업이 일반화되었다.

이런 현실을 바탕으로 주요 농작업의 기계화를 가속시키려면 임경작업이 효과적이라는 판단하에 농기계보급정책을 추진했다.

1990년에 마련한 「농어촌발전특별조치법」에 농기계 수탁작업을 수행할 위탁영농회사를 규정하고 농기계구입자금을 보조하였다. 상법에 규정한 회사로서 구성원이 농업인인 경우에 한하여 기계화영농단과 동일한 조건으로 농기계구입자금을 보조하였다.

이 덕분에 위탁영농회사는 우후죽순격으로 급증하였고 농기계 수탁작업이 가속화되었다. 그러나 젊은 경영주가 트랙터, 이앙기, 콤바인을 보유하고 각 지역에서 농기계 수탁작업을 수행할 때에 비해 회사형태를 갖추고 수탁작업을 수행하면 규모의 불경제가 나타난다. 즉 전업농은 회사를 차리기 보다 지역에서 개별적으로 농기계 수탁작업을 수행해야만 본인의 노동보수를 극대화시킬 수 있다.

이에 따라 위탁영농회사는 와해될 수밖에 없었으며 여기에는 쌀 전업농 육성사업이 일조했다. 이 사업의 핵심은 대형 농기계 구입자금보조였다. 위탁영농회사 구성원들은 우선적으로 쌀 전업농으로 선정되었고 이 자금으로 구입한 농기계를 회사에 출연하지 않고 그 반대로 회사지분을 회수하여 개별로 농기계 수탁작업을 수행하였다.

농기계를 보유한 농가 또는 위탁영농회사간에 수탁작업량을 확보하기 위한 과당경쟁이 일어났다. 또한 농기계구입자금의 50%를 보조받았으므로 여기에 해당하는 만큼의 이자와 감가상각액 등 고정비를 부담하지 않아도 된다. 또한 이미 농기계를 보유한 농가는 작업면적 수탁 여부를 결정할 때 고정비를 수탁면적에 부담시키지 않을 수도 있다. 이렇게 되면 위탁하는 농가입장에서 보면 위탁작업료가 적정수준보다 낮게 된다.

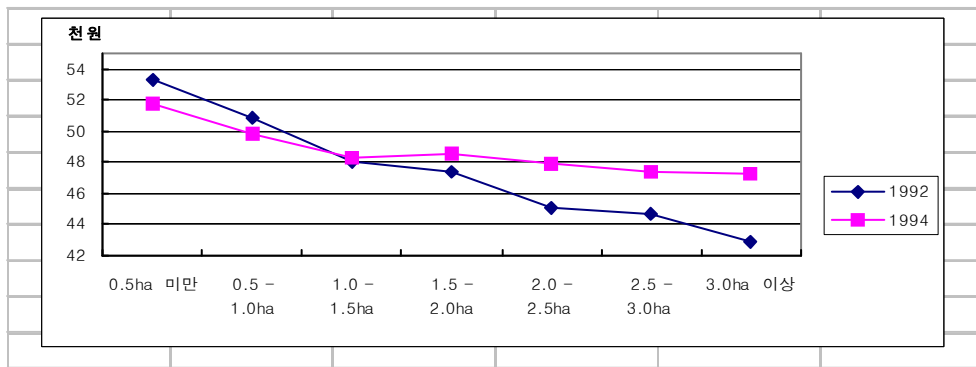
농기계를 보유하지 않고 위탁작업에 맡긴 농가쪽이 농기계를 보유한 농가보다 10a당 소득이 더 높은 것으로 나타났다. 이것은 결국 수도작에 규모의 경제가 나타나지 않는다는 사실을 의미한다. 이것은 <그림 4-5>에 제시되어 있는 바와 같이 1990년대 경작규모별 쌀 생산비 분포곡선을 보면 이해할 수 있다. 1980년에 우하향하는 범위가 확대되었을 뿐 L자형의 분포곡선을 나타내고 있다.

이러한 사실은 토지순수익을 분석한 한 연구에도 잘 나타나 있다(김정호외, 1998; 40).

즉 1985, 1990, 1995년 5개년 간격으로 10a당 토지순수익을 비교해보면 근년에 올수록 경작규모간에 토지순수익 격차가 줄어들고 있다는 사실을 제시했다. 즉 수도작 농작업의 기계화수준이 높을수록 규모간에 토지순수익격차가 줄어들었다는 것은 규모가 클수록 경영수익이 낮아졌다는 사실을 의미한다. 왜냐하면 여기서 말하는 토지순수익은 잔여식으로 계산한 수익을 말하기 때문이다.

이를 달리 표현하면 농작업 기계화가 진행될수록 농기계를 보유하지 않고 임경작업에 맡겨 해결한 농가가 유리해 졌다는 사실을 말해 주고 있다.

<그림4-5> 1990년대 초 쌀 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당 연도판

<표4-11> 경영규모별 10a 당 순수익 추이

(단위 : 천원/10a)

구분	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0ha 이상
1985	103 (100.0)	110 (106.8)	116 (112.6)	124 (120.4)		132 (128.2)	
1990	167 (100.0)	186 (111.4)	201 (120.4)	201 (120.4)		225 (134.7)	
1995	311 (100.0)	323 (103.9)	326 (103.9)	333 (107.1)	355 (114.1)	361 (116.1)	334 (107.4)

자료 : 김정호 외(1998), 40쪽.

#### 6) W자형 생산비 분포

쌀 생산비조사결과를 보면 1991년까지 2.0ha이상을 세분하지 않았다. 1992년부터 1995년까지 3.0ha이상계층을 세분하지 않았고 1996년부터 8개 계층으로 구분하여 생산비 조사자료를 제시하였다.

그런데 생산비 분포곡선을 관찰해 보면 1995년부터 1997년까지 3.0ha 이상 계층에서 규모의 불경제가 나타난다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉 <그림4-6>에 나타나 있는 바와 같이 2.5-3.0ha 계층의 생산비가 가장 낮고 그 이상계층에는 생산비가 높아지고 있다. 개략적으로 도시하면 W자형의 생산비 분포곡선을 나타내고 있다.

이를 밝히기 위해 경작규모간에 생산비 격차에 영향을 미친다고 간주되는 비목으로서 위탁영농비, 대농구비, 영농광열비, 고정자본 용역비 등을 지적할 수 있다. 위탁영농비란 수도작의 주요작업을 농기계 위탁작업에 의뢰하고 지불한 비용이다. 대농구비에는 농기계를 소유한 농가가 부담한 농기구 유지·수선비와 농기계를 보유하지 않은 농가가 지불한 농기계임차료가 포함되어있다. 위탁영농비가 설정되기 전에는 위탁영농비는 대농구비에 포함되었고 분리된 이후에도 위탁영농비와 농기계임차료는 명확하게 구분되어 있지 않다.

농기계를 소유한 농가가 부담한 연료비는 영농광열비에 포함되어 있고 대농구비의 고정자본에 대한 이자는 고정자본 용역비에 계층되어 있다. 그러므로 농기계 이용과 관련된 비용을 경작규모간에 비교하려면 다소 무리가 뒤따르지만 관련 항목을 합하여 비교 검토해야 한다. 이것이 <표4-12>에 제시된 농기계 관련비용이라는 항목이다.

이 자료에 제시된 비용을 검토해 보면, 3.0~5.0ha 계층과 5.0ha 이상 계층의 생산비가 높은 요인은 농지임차료 부담이라 지적할 수 있다.

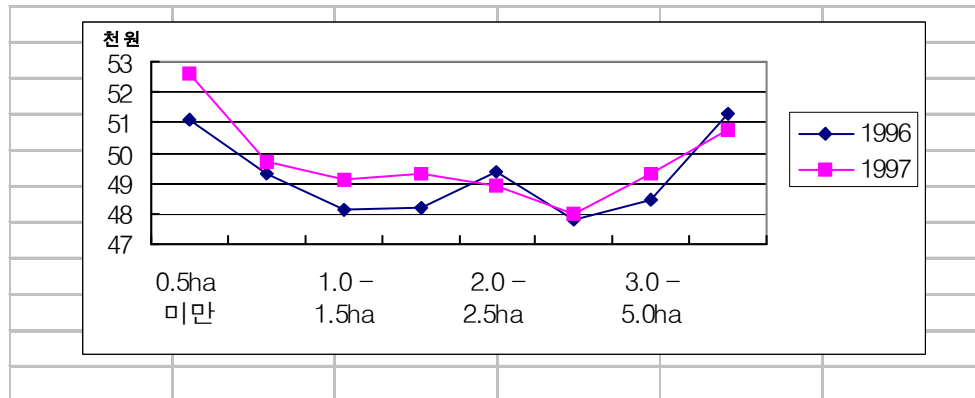
농지임차료 부담액을 산출할 때 자작지와 임차지를 구분한다. 즉 임차지에는 당해 연도에 실제로 지불한 임차료를 그대로 적용하고 자작지에는 기회비용을 적용하는데 전년도에 실행된 지역내의 임차료를 이용한다.

그러므로 농지임차료가 상승하는 추세라면 임차지에 비해 자작지에 부담시키는 농지임차료가 상대적으로 과소평가된다. 1995년 이후에는 농지임차료가 상승추세이고 3.0ha 이상 계층의 임차지 비율이 높다. 이에 따라 3.0ha 계층의 10a당 부담하는 토지용역비 부담이 월등히 높다.

토지용역비를 제외시키면 우하향하는 생산비 분포곡선을 나타내지만 토지용역비를 포함시키면 3.0 ha 이상 계층부터 규모의 불경제가 나타나고 있다.



< 그림 4-6 > W자형 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당 연도판

#### 7) 우하향의 생산비 분포곡선

1998년 자료부터 <그림4-7>에 제시되어 있는 바와 같이 우하향하는 생산비 분포곡선을 보여주고 있다. 농기계 위탁작업료가 상승하고 반면에 농지임차료가 하락함에 따라 대규모 경영의 유리성이 나타나고 있다. 이제부터 경작규모를 위한 구조정책이 효과를 발휘할 수 있는 여건이 마련되었다고 할 수 있다.

농기계 위탁작업료가 상승하면 트랙터, 이앙기, 콤바인 등을 보유하지 않고 임경작에 맡겨 해결하려는 농가는 상대적으로 불리해진다.

#### 5. 규모확대와 규모의 경제

2000년대에 들어와 우하향의 생산비 분포곡선이 나타났다. 임경작업료가 정상수준에 달해 농기계를 보유한 농가의 쌀 생산비가 농기계를 보유하지 않고 위탁작업에 맡기는 농가의 그것보다 낮아 수도작에 규모의 경제가 발휘되기 시작했다. 그렇다고 해서 농지임차에 의한 규모 확대가 바람직하며 아울러 규모확대가 가속화되라는 주장이 타당하다고 보기 어렵다. 여기에 대해서는 다음장에서 상세하게 고찰했다.

한편, 수도작의 규모확대가 지속되면 규모의 경제가 발휘되는 정도가 어떻게 될지, 환언하면 경작규모별 생산비 분포 유형이 어떻게 변하게 될지에 대해 의문을 갖게 된다. 일본의 사례에서 밝혀진 바와 같이(황연수, 2004) 경작규모 5ha까지는 규모의 경제가 나타나고 5ha에서 10ha까지 규모에 대한 비용불변, 10ha이상 규모에서는 비용증가 등의 유형 이른바 “U” 자형의 생산비 분포유형으로 정착된다면 규모를 확대하여 국제경쟁력을 확보한다는 명제는 성립되기 어렵다고 판단된다.

이런 측면에서 보면 이양재배를 전제로 하는 한 수도작의 규모의 경제가

발휘되는 규모는 한계가 있다는 사실을 수긍하지 않을 수 없다. 만약 경작규모 5ha까지 가마당 쌀 생산비가 감소하고 그 이상의 규모에는 규모의 경제가 발휘되지 않는다면 6ha규모로 경작하는 쌀 전업농 7만호를 육성하겠다는 쌀 농업의 구조조정정책은 소기의 정책효과를 발휘하기 어렵다고 판단된다.

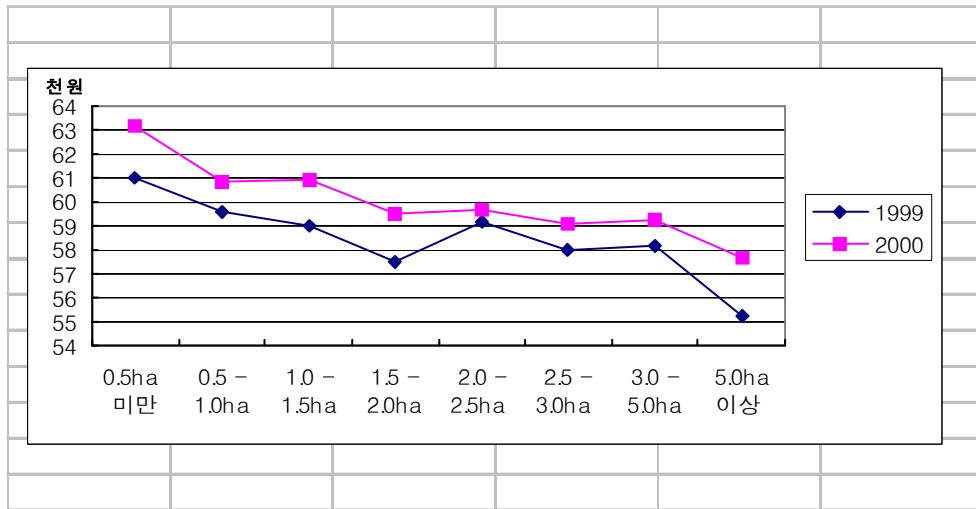
<표4-12> 경작규모별 10a당 생산비

(단위 :천원, 조곡 kg)

구분		노력비	토지 용역비	농기계 <sup>1)</sup> 비용	생산비	10a당 수량
1 9 9 6	0.5 ha미만	126,610	171,854	95,866	455,617	694
	0.5 ~1.0	120,551	172,051	84,881	437,616	691
	1.0 ~1.5	114,564	181,800	76,540	430,442	696
	1.5 ~2.0	111,556	193,124	73,840	437,740	709
	2.0 ~2.5	108,785	203,872	71,886	443,334	701
	2.5 ~3.0	103,382	204,972	71,269	439,424	718
	3.0 ~5.0	104,556	217,288	70,093	448,960	724
	5.0 ha이상	94,519	252,760	73,865	482,610	735
1 9 9 7	0.5 ha미만	128,774	175,247	99,938	470,639	697
	0.5 ~1.0	121,370	177,363	85,882	448,399	702
	1.0 ~1.5	117,963	187,044	80,192	447,286	709
	1.5 ~2.0	113,400	198,581	77,836	453,329	717
	2.0 ~2.5	111,080	211,191	73,731	459,076	731
	2.5 ~3.0	109,049	215,191	70,569	459,401	747
	3.0 ~5.0	105,221	230,916	73,326	472,000	748
	5.0 ha이상	98,218	255,416	69,783	483,624	745

1)농기계이용과 관련된 ①위탁영농비 ②대농구비이자 ③영농광열비 ④자본 네가지 용역비 등의비목을 합친 것임.

<그림4-7> 우하향의 생산비 분포



자료: 농림부, 「농산물생산비통계」 해당연도판

## 제 5장

### 쌀 농업 구조조정의 한계와 중·소농

#### 제1절 과제

농가의 경영규모를 확대시켜 농가소득 증대와 국제경쟁력 확보라는 두 마리 토끼를 잡으려 노력했지만 소기의 정책효과가 대두되지 않았다고 평가되고 있다. 특히 대표적인 토지이용형인 작목으로서 대다수의 농가가 참여하고 있는 쌀 농업의 구조조정에 역점을 두었다. 즉, 쌀농사의 경작 규모를 확대시키고자 쌀 전업농 육성정책을 채택하여 구조조정을 시도했지만 큰 성과를 거두지 못했다.

이러한 문제의식에 입각하여 이 장에서는 우리나라 쌀 농업의 구조적 특수성을 밝히고 중·소농이 쌀 농업에 잔류할 수밖에 없는 사회·경제적 요인을 검토했다.

우선 쌀 농업의 국제경쟁력을 강화시키고자 1993년 부터 추진한 ‘쌀 경쟁력 제고대책’의 성과를 검토했다. 이 사업에서는 1992년도를 기준연도로 2001년을 목표연도로 설정하고 1인당 생산비 절감 목표액을 비롯한 제반 목표치를 제시했다. 따라서 여기서는 2001년 실적치를 제시·검토하여 정책효과를 점검했다.

또한 1996년부터 시행한 ‘쌀 산업종합대책’의 정책효과를 검토했다. 이 대책에서는 1994년도를 기준연도로 삼고 2004년도를 목표연도로 설정하고 제시한 목표치를 달성하려고 노력했다. 여기서는 2004년도 쌀 생산비 자료를 이용하여 정책효과를 점검했다.

다양한 정책수단을 동원하여 쌀 생산비를 획기적으로 절감시키고자 노력했지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다. 이 요인을 밝히고자 우리나라 쌀 생산주체의 구조적인 특수성을 밝히고 쌀농사의 작업체계를 검토했다. 즉 대농을 제외하고는 농가단위로 작업이 이루어지는 것이 아니라 들판 단위로 수행되고 있는 점을 검토했다. 즉, 농가간 임경작업체계가 잘 갖추어져 있으며 이런 경우에는 수도작에 규모의 경제가 발휘될 여지가 많지 않다는 사실은 상식적으로 알려져 있다.

쌀 생산비의 감축이 현실적으로 실현하기 어렵다는 사실을 밝히기 위해 쌀 생산비 구성요소를 검토했다. 이미 알려진 바와 같이 이양재배를 전제로 하는 한 노력비 절감 가능성은 높지 않다. 생산비를 절감시키려면 토

지용역비를 낮추어야 하는데 이의 가능성을 검토했다. 경작규모별 쌀 생산비의 격차를 검토했으며 6ha 규모로 경작하는 7만호의 쌀 전업농을 육성한다는 '2004년 쌀 종합대책'의 당위성과 그 한계를 검토했다. 이를 위한 핵심과제로 소규모로 경작하는 자작농의 10a당 쌀 소득과 대규모로 경작하는 임차농의 임차지 10a당 쌀 소득을 비교·검토했다.

마지막으로 정부가 쌀시장에 개입하지 말고 시장기능에 맡기면 쌀 농업의 구조조정이 받게 될 영향에 대해 검토했다.

이러한 제반 분석결과를 검토하여 쌀 농업의 구조적 특수성을 밝히고 중·소농이 쌀 농업에 의존하지 않을 수 없는 요인을 밝혔다.

## 제2절 쌀 농업 구조조정정책의 평가

### 1. 쌀 경쟁력 제고대책

UR협상이 진행되고 있던 와중에 농산물 수입개방이 불가피하다는 판단 하에 국내농산물의 국제경쟁력을 강화시켜야 한다는 여론이 비등하여 정부당국은 1993년에 '쌀 경쟁력 제고대책'을 제시했다.

쌀의 가격경쟁력을 강화시키려면 우선 가마당 생산비를 감축시켜야 하는데 이를 위해서는 단위 면적당 수량을 늘이고 투입비용을 절감시켜야 한다. 고품질의 다수성 품종을 육종, 보급하여 1992년도 10a 당 수량인 461kg를 목표연도인 2001년에는 510kg로 증대시키는 계획을 수립했다(표 5-1).

또한 쌀 생산비 항목 중에서 비중이 큰 토지용역비와 노동투입비를 절감시키는 대안을 제시했다. 즉 탈농지원, 임대차 활성화 등 농지유통화를 통한 수도작 경영규모 확대정책을 추진하여 1992년 ha당 171만원인 토지용역비를 매년 5%씩 감축시켜 목표연도인 2001년에는 108만원으로 줄인다는 목표를 제시했다.

경지정리, 배수개선을 비롯한 생산기반 정비사업, 경영규모확대, 영농기계화, 직파재배 확대 등 노동투입을 절감시킬 수 있는 사업을 지속적으로 추진하여 노동투입시간을 획기적으로 줄인다는 목표를 제시했다. 즉 1992년에는 ha당 452시간이었지만 이를 2001년에는 83시간으로 줄여 82% 절감시킨다는 계획을 발표했다.

이러한 쌀 경쟁력 제고대책에 제시한 정책목표를 달성하기 위한 세부추

진계획은 다음과 같았다.

첫째, 농지기반 정비사업을 확충해 나간다. 1998년까지 농업진흥지역내의 농지 73만 5천ha를 대상으로 일반경지정리를 완료한다. 또한 1998년까지 10만 ha에 대해 대 구획정리사업을, 20만 7천ha를 대상으로 배수 개선 사업을 각각 추진한다.

둘째, 수도작의 영농규모화 사업을 추진하여 대규모로 경영하는 생산주체를 육성한다. 3~5ha 규모로 경영하는 쌀 전업농 7만호 그리고 5ha이상 규모의 전업농 3만호 를 육성한다. 아울러 조직경영체로서 20ha 규모 이상으로 경영하는 영농조합법인 2,000개소, 50ha 이상 규모의 농업회사법인 2,000개소를 육성한다. 아울러 규모화된 영농주체가 수도재배 면적의 65%이상 담당하도록 한다.

셋째, 수도작의 주요 작업인 경운·정지에서 이앙, 방제, 수확, 포장에 이르기까지 일관기계화 작업체계를 갖추어 투입노동력을 절감시킨다. 이를 위해서 규모화된 영농주체에 중·대형 농기계를 공급하고 무인 헬리콥터 등 첨단 농기계를 개발·보급한다.

넷째, 노동력 절감기술을 보급하여 2001년까지 모내기를 직파 위주로 전환하며 무경운 직파재배를 조기에 실용화하고 완효성 비료 시용, 헬기 방제 등을 추진해 나간다.

다섯째, 토지용역비를 감축시키기 위해 농지제도를 개선하여 농지거래를 비롯한 농지유동을 활성화시킨다.

여섯째, 생산비 절감기술을 조속히 보급하고 정착시키기 위해 도(道) 단위에는 100ha 규모 기준으로, 시(市)·군(郡)단위에는 5ha이상 규모의 ‘고도기술 벼농사 시범사업’을 실시하여 미곡종합처리장과 연계시켜 일관기계화작업을 추진한다.

이와 더불어 쌀의 품질경쟁력을 강화시키기 위해 쌀밥용 고품질 품종을 육성하여 보급하며 향미, 양조용 등 가공용도에 맞는 특수미를 개발·보급한다.

나아가 1992년 현재 미곡종합처리장은 32개소이지만 2004년까지 400개소를 확충하여 생산에서 수확·건조·정선·저장·가공·판매에 이르기까지 일괄적으로 처리함으로써 품질을 향상시키며 각 지역별로 ‘얼굴 있는 쌀’을 판매하기로 계획하였다.

이와 같은 정부의 적극적인 노력에도 불구하고 ‘쌀 경쟁력제고대책’은 쌀 생산비를 감축시키는데 크게 기여하지 못했지만 그러나 자포니카계 다수성 품종을 육종하여 보급하는데는 성공하였다고 평가 할 수 있다(한국농

촌경제연구원, 1999; 1350). 1977년에 36개 품종을 보급하여 재배면적이 전체의 57%에 달하였고 10a당 수량이 518kg로 목표치를 초과 달성했다.

논 기반정비사업 중 일반경지정리, 배수개선사업 등은 순조롭게 진행되었으나 노동력 절감효과가 큰 대 구획정리사업은 계획대로 추진하지 못했다. 이는 논 소유주간에 합의를 도출하지 못했기 때문이며 특히 부채지주는 대 구획정리사업에 소극적이었다.

한편 대형 농기계 보급으로 수도작 일관기계화가 이루어졌으나 경영규모 확대가 뒤따르지 못해 생산비 절감효과를 가져오지 못했다.

노동력 절감효과가 크게 나타날 것으로 기대한 직파 재배면적이 확대되지 않았다. 이는 직파재배 기술이 정착되지 않은 요인도 작용했지만 현재의 쌀값과 생산요소 가격 조건하에서는 이앙재배가 상대적으로 유리하기 때문이다.

구조조정정책의 일환으로 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 경영이양 직불제 등 수도작 경영규모확대를 위한 구조개선 사업을 추진했지만 농지유동을 가속시키지 못해 토지용역비를 줄이는데 실패했다.

대규모로 경작하는 조직경영체인 영농조합법인과 농업회사법인을 육성하기로 채택했지만 이러한 조직경영체는 우리 현실에 맞지 않았으므로 잘못된 계획이었다고 단정할 수 있다

이처럼 쌀 경쟁력 제고사업이 소기의 성과를 거두지 못함에 따라 이를 보완하는 측면에서 또한 구조조정사업과 쌀과 연계시켜 관련 사업을 종합적으로 추진해 나가기 위해 1996년에 쌀 생산비 절감계획을 다음과 같이 조정했다.

첫째, kg당 생산비를 기준으로 목표치를 설정한 결과, 품흥에 따라 생산비 변동이 크게 나타나 일관성을 유지하기 어렵다는 판단이 내려졌다. 이를 보완하기 위해 10a당 생산비를 기준으로 생산비 절감 목표치를 수정했다. 아울러 생산비절감 최종 목표연도를 2004년으로 연장시켰다.

둘째, 당초 계획에서는 1992년 불변가격을 기준으로 kg당 생산비를 2001년까지 47% 감축하기로 계획하였으나 1994년 불변가격으로 10a당 생산비를 2004년까지 35% 절감시키는 것으로 목표치를 수정했다. 즉 1992년 kg당 생산비 862원이었는데 2001년에는 kg당 456원으로 47% 감축시키는 계획을 수립했다. 그런데 1994년 10a당 생산비는 41만원이었고 2004년에는 10a당 26만원으로 35%감축시키는 목표치를 제시했다.

쌀 경쟁력 제고대책의 핵심사업에 초점을 맞추어 그 성과를 평가하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 기술혁신에는 성공했다. 1992년 당시 461kg인 10a당 수량을 2001년까지 510kg으로 증수시키는 목표를 설정했으며 이것을 11.9% 초과 달성했다.

둘째, 생산비 감축에 성공하지 못했다. 즉 1992년 당시 80kg당 67,192원인 쌀 생산비를 2001년까지 47% 절감하여 35,612원으로 낮추고 1992년 미국 쌀 수출가격인 80kg가마당 25,360원에 대한 국내 쌀 생산비의 비율을 2.7배에서 2001년에는 1.4배로 좁히려는 계획이었으나 2001년의 생산비는 54,670원으로 미국산의 2.2배 수준이었다.

셋째, 토지용역비와 노력비의 절감에 공헌하지 못했다. 즉 토지용역비를 37% 절감할 계획이었으나 5.9% 절감에 그쳤고, 노력비의 경우 ha당 노동시간을 452시간에서 83시간으로 줄임으로써 81.6% 절감할 계획이었으나 노동시간 감소가 286시간에 불과해 노력비 절감은 30.1%에 그쳤다.

<표 5-1> 「쌀경쟁력제고대책(1994)」의 목표 대비 실적

		1992 (A)	2001 목표 (B) <sup>1)</sup>	B/A(%)	2001실적 <sup>1)</sup>	C/A (%)
쌀 생산비(원/80kg)		67,192	35,612	△47.1	54,670	△18.6
미국쌀값 대비 비율 <sup>2)</sup>		2.6배	1.4배	-	2.2	-
경영비(원/80kg)		30,142	19,910	△33.9	29,217	△3.1
10a당 수량(kg)		461	510	10.6	516	11.9
10a당 생산비 절감 목표 (원)	토지용역비	171,396	108,022	△37.0	161,208	△5.9
	노력비	110,837	20,352	△81.6	77,441	△30.1
	자재비·기 타	41,476	34,842	△16.0	-	-
	농기계위탁 비	54,093	47,783	△11.7	-	-
	자본용역비	19,224	21,340	11.0	17,384	△9.6
ha당 노동 시간	전 체	452	83	△81.6	286	△36.8
	모내기	196	29	△85.2	131	△33.2
	수확	101	16	△84.2	49	△52.0

1) 실질가격기준임

2) 1992년 미국산 쌀의 수출가격은 25,360원/80kg임

자료 : 황연수 (2005)



<표 5-2> 유형별 벼농사 면적의 목표 대비 실적

(단위: 천호, 천ha, ha)

	1993			2001 목표			2001 실적	
	벼농가호수	미작면적	호당평균	벼농가호수	미작면적	호당평균	벼농가호수	미작면적
전체	1,013	1,136	1.12	450	968	2.15	1,054	1,083
<전업농 합계>	42	177	4.2	100	490	4.9	51.1	-
• 5ha 이상 대형전업농	7	50	7.0	30	210	7.0	14.6	-
• 3~5ha 전업농	35	127	3.6	70	280	4.0	36.5	-
<법인 경영체 합계>				20	140	7.0	-	6.1
• 20ha 이상 영농조합법인 <sup>1)</sup>	-	-	-	10 <sup>1)</sup>	40	4.0	-	2.2
• 50ha 이상 농업회사법인 <sup>2)</sup>	-	-	-	10 <sup>2)</sup>	100	10.0	-	3.9
<소농복합경영체 합계>	971	959	0.99	330	338	1.02	714	-
• 1~3ha 복합경영농가	397	644	1.62	133	220	1.65	268	-
• 1ha 이하 자급적농가	574	315	0.55	197	118	0.60	446	-

1) 20ha 이상 영농조합법인 2천개소 설립

2) 50ha 이상 농업회사법인 2천개소 설립

자료 : 황연수(2005)

넷째, 대규모로 경작하는 경영체 육성에 성공하지 못했다. <표 5-2>에 서 보는 바와 같이 5ha 이상규모의 쌀 전업농 3만호를 비롯한 10만호의 쌀 전업농과 조직영농체 4천개소를 육성하여 규모화된 경영체가 전체 재배면적의 60% 이상을 차지하게 한다는 계획을 설정했다. 그러나 2001년도 실적은 전업농의 경우 목표의 절반에 불과하였고, 법인경영체의 경우 목표에 크게 미치지 못했다.

## 2. 쌀산업 종합대책

1990년대 초에는 쌀 생산과잉으로 국내자급율이 100%를 상회하였으나 1990년대 중반에 들어와 쌀 식부면적이 감소하고 단위 면적당 수량이 정 체되어 국내 자급율이 100% 이하로 떨어 졌다. 특히 1995년 쌀 생산량이 전년 에 비해 270만석 줄어든 3,260만석이었고 재고 감소로 쌀 가격이 상

승함에 따라 쌀 정책의 기본방향을 전환해야 한다는 분위기가 조성되었다.

쌀 생산감소를 일시적인 현상으로 보는 시각과 구조적인 문제로 보는 시각으로 양분되었다(이정환 외, 1996). 구조적인 문제라고 주장하는 근거는 다음과 같다.

첫째, 1990년대에 들어와 단위당 수량이 정체되고 식부면적이 감소되어 왔으며 이는 농지보전제도의 개편과 쌀 수익성의 악화로 야기된 구조적인 현상이므로 생산감소는 지속될 것이다. 정부는 1992년 통일벼 매입을 중단시켰고 1993년 정부매입가격 전년대비 인상율은 5%에 불과했고 1994년, 1995년에는 정부매입가격을 동결시켜 가격지지 정책을 후퇴시켰다. 이에 따라 쌀 수익성이 악화되어 생산량 감소를 초래했다.

둘째, 생산감소를 구조적인 문제로 파악하고 수입을 고려할 수 있으나 UR 협상 당시에 무르익은 쌀 자급이라는 국민의 합의에 배치되고 농가소득과 직결되므로 쌀 수입은 현실적으로 어려운 실정이다.

셋째, 국제 곡물가격이 폭등하는 추세이며 특히 중·단립종 쌀 수출국인 미국과 호주의 공급능력이 제한되어 있어 국제가격이 폭등할 우려가 있으므로 여기에 대비해야 한다.

쌀 생산감소를 구조적인 문제라고 판단한다면 쌀의 자급을 유지하기 위해 농지전용 규제를 강화하여 식부면적을 확보하는 등 강력한 증산정책을 추진해야 한다고 주장하게 된다.

한편 쌀 자급을 하락을 일시적인 현상이라고 보는 시각은 다음 사항에 근거를 두고 있었다.

첫째, 단위면적당 수량이 정체된 것은 기상요인이 작용했고 아울러 다수성 보다는 양질미 위주의 품종개발에 주력했고 비용절감을 위한 재배관리 도입으로 다수성을 희생시켰기 때문이다.

둘째, 쌀 식부면적이 급격하게 감소한 것은 농지보전제도의 개편과 농어촌발전특별대책에 따른 농지전용과 타 작목재배가 일시에 나타났기 때문이다.

따라서 구조적인 문제라고 보는 시각에서 농지의 전용과 전작(轉作) 규제를 강화시킨다면 농가소득을 증대시킬 수 있는 기회확대와 규제완화라는 정책기조에 배치되고 정책의 일관성이 결여된다는 주장이 타당성을 확보하게 된다. 그러므로 휴경화되는 농지를 최소화시키는 데 정책의 초점을 맞추고 시장기구에 의해 쌀 수급균형을 이루어 나가야 한다는 주장이 설득력을 갖게 된다.

정부당국은 쌀을 둘러싸고 일어나는 현상을 구조적인 문제로 파악하고 최소시장접근(MMA)으로 도입하는 물량 외는 쌀의 국내자급을 이룩한다는 쌀정책 기본목표를 설정했다. 이를 실천하기 위해 구체적인 대안으로서 1995년 12월에 '96 쌀 생산종합대책'을 마련했고 이를 토대로 1996년 6월 '제4차 농정개혁추진위원회' 개최시에 '쌀산업발전종합대책'을 마련하여 대통령에게 보고하고 이를 발표하였다.

이 쌀산업종합대책은 처음에는 증산대책으로 출발하였으나 구조정책, 생산정책, 소득정책, 유통정책, 수매정책 등 쌀과 관련된 제반정책을 연계시켜 강력하게 추진하는 종합적인 쌀대책으로 발전하였다.

쌀 산업 종합대책의 목표는 ① 쌀의 국내자급유지 및 가격안정 ② 쌀 산업의 대내적 및 대외적 경쟁력 강화 ③ 쌀 생산농가의 소득향상 ④ 쌀 관련 정책과 제도를 WTO체제에 합치 등으로 제시하였다.

이처럼 획기적인 정책수단을 동원하여 추진한 '쌀산업 종합대책'은 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 평가가 지배적이다(표5-3). ha당 생산비 절감실적은 10.0%로 목표치 35.1%에 훨씬 미치지 못했다. 이는 노동력 절감시간이 목표에 미달하고 특히 토지용역비 절감액의 비율이 2.0%에 지나지 않고 있다. 이는 우리나라 쌀 농업의 구조개선의 한계를 단적으로 말해 주고 있다.

<표 5-3> '쌀산업발전종합대책(1996)'의 목표 대비 실적

구분	1994 (A)	2004 목표(B)	B/A (%)	2004 실적(C)	C/A (%)
○ 쌀 재배면적(천ha)	1,103	920	△17.0	1,001	△9.3
○ 쌀 수량(kg/10a)	459	480	5.0	500	8.9
○ 쌀 생산량(천 톤)	5,060	4,450	△12.0	5,000	△1.2
○ 쌀생산비(천원/ha)	4,005	2,599	△35.1	3,606	△10.0
· 노동비	1,109	538	△51.5	648	△41.6
· 종묘·비료·농약비	375	263	△29.9	374	△0.3
· 농기계 위탁비	602	529	△12.1	767	27.4
· 토지용역비	1,615	969	△40.0	1,583	△2.0
· 자본용역비	223	210	△6.0	167	△25.1
○ 노력시간(ha당)	372	189	△49.0	217	△41.8

주: 2004 실적의 불변가격은 농가구입가격지수 증가율로 디플레이트 하였음

자료 : 황연수(2005)

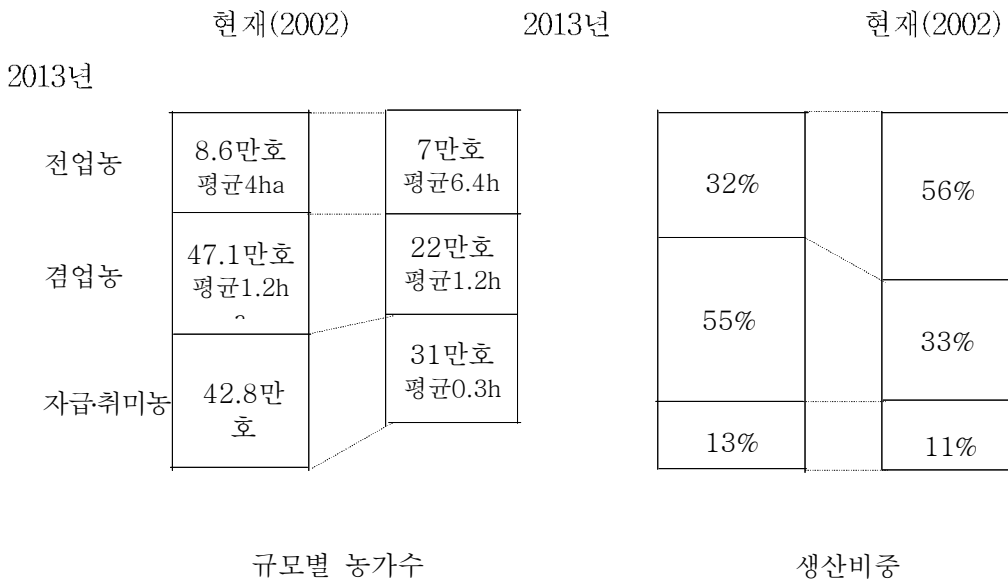
3. ‘2004 쌀산업종합대책’ 의 의의와 한계

‘쌀 생산과잉’이라는 내환과 ‘쌀 시장 개방’이라는 외환에 대비하여 2004 ‘쌀산업종합대책’ 을 마련했다. 과거 쌀 농가의 소득안정, 식량비축 및 수급조절 기능을 담당해 오던 정부의 약정수매제도를 폐지시켰다. 대신에 쌀 농가 소득보전은 직접지불제로, 식량안보목적의 비축은 공공비축제로, 수급조절은 민간 수급조절기능 활성화에 의해 달성한다는 목표를 설정했다.

또한 전업농의 규모화와 쌀의 고품질화로 쌀 산업의 경쟁력을 확보하는 것을 목표로 하고 있다.

‘쌀산업종합대책’ 은 1994년에 제시한 ‘쌀 경쟁력 제고대책’ 의 연장선상에서 시장원리를 더욱 강화하는 것을 기본방향으로 잡고 있다. 그 핵심적인 내용은 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 쌀 시장개방에 대비하여 6ha 규모의 전업농 7만호 육성을 통해 2010년까지 생산비를 22% 절감시킨다는 목표를 제시했다.

<그림 5-1> 2013년 쌀 산업의 비전



### 제3절 수도작 영농주체의 특수성

#### 1. 농업의 중심산업

쌀농사는 아직까지 우리농업의 중심산업이다. 2000년 당시 수도 재배농가는 1,078천호로 총 농가의 1,383호의 77.9%에 달했다(표5-4). 또한 농가의 주 소득원으로서 수도가 정착된 농가는 총 농가의 56.9%, 벼 재배농가의 73.3%를 각각 점유하고 있다.

#### 2. 중농규모의 수도작 농가

정부가 추진한 농지매매사업, 농지 장기 임대차 사업, 경영이양직불제 등 수도작의 영농규모화 사업을 추진해 온 결과 규모확대는 진행되어 왔지만 그 효과는 미미하다. 즉 호당 수도작 규모는 1990년의 0.7ha에서 2000년에는 0.93ha로 증가한데 불과하다(표 5-5). 또한 수도 경작규모별 농가분포를 보면 앞에서 고찰한 농가 계층분화의 양상을 나타내고 있다. 이 자료에 의하면 1995년에 0.5ha 미만 규모의 소농계층과 2.0ha 이상의 대농계층이 증가한 이른바 양극분화현상이 나타났다. 그러나 2000년 당시 2ha이상의 규모로 경작하는 농가는 총 농가의 8.8%에 불과하며 더구나 그 규모가 5ha이상인 농가는 11천호에 지나지 않고 있다.

<표 5-4> 농업총조사의 논벼 농가 수와 재배면적

(단위: 천호, ha, %)

구분	연도		1990년		1995년		2000년	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적		
총농가(A)	1,767	1,807	1,501	1,676	1,383	1,602		
논벼 수확농가(B)	1,506	1,186	1,203	1,042	1,078	995		
논벼 주 작목농가(C)	1,232	1,044	823	805	787	816		
(B)/(A)×100	85.2	65.6	80.2	62.2	77.9	62.1		
(C)/(A)×100	69.7	57.8	54.8	48.0	56.9	50.9		

자료: 김정호, 이병훈(2004), 40쪽

&lt;표5-5&gt; 벼 수확면적 규모별 농가 분포(1980~2000)

(단위: 천호, ha, %)

구분	계	0.5ha 미만	0.5~1. 0	1.0~2. 0	2.0~3. 0	3.0~5. 0	5.0ha 이상	호당 평균면 적
1980	1,837 (100.0)	886 (48)	632 (34)	276 (15)	33.6 (2.0)	9.4 (0.5)		0.7
1985	1,632 (100.0)	712 (43)	585 (36)	293 (18)	32.6 (2.0)	9.3 (0.6)		0.8
1990	1,506 (100.0)	613 (41.0)	509 (34.0)	314 (21.0)	53 (4.0)	17.2 (1.0)		0.8
1995	1,203 (100.0)	503 (41.8)	376 (31.3)	236 (19.6)	55 (4.5)	26 (2.1)	8 (0.6)	0.87
2000	1,078 (100.0)	457 (42.4)	329 (30.5)	201 (18.7)	50 (4.6)	29 (2.7)	11 (1.1)	0.93

자료: 농림부, 통계청, 「농업총조사」, 해당 연도판

### 3. 복합경영

경제성장과 더불어 농산물 수요구조가 변함에 따라 농산물 생산구조도 탄력적으로 조정되어 왔다. 물론 기후조건, 농지의 기반조건 등으로 성장작물을 결합시키는 생산구조개선이 한계에 직면하여 사료곡물을 비롯한 토지이용형 작물과 축산물을 비롯한 성장농산물의 수입이 확대되어 왔다. 전통적인 식량작물인 수도는 기본식량이라는 측면에서 성장작물로 대체되기 어려운 측면도 있지만 기술조건상 수도와 성장작물과의 복합경영이 유리한 입장이다

수도작의 주요작업을 농기계 위탁작업에 의뢰하여 해결함에 따라 노동력 이용에 있어 성장작물과의 경합을 피할 수 있고 토지이용에는 최소한 보합관계를 유지할 수 있으며 더구나 부산물 이용에서는 보완관계를 유지할 수 있다. 이러한 자원이용면 혹은 생산기술상의 특수성이 반영되어 수도와 타 작목이 결합된 복합경영유형이 정착되어 왔다.

수도이외의 작목이 주 소득 작목이고 수도가 보완작목으로 결합된 농가는 29만호이다(표 5-6). 이 중 채소 복합경영 농가가 131천호로 전체의 12.2%를 차지하고 있고 과수와 결합된 복합경영농가는 68,508호이다. 이들 복합경영농가의 수도작 경작규모는 0.5ha~2.0ha 계층이 주축을 이루고 있다. 즉 수도가 보완작목으로 결합된 농가의 수도작 경영규모가 중·대농 수준에 달한다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 주요작업을 임경작업에 맡겨 해결할 수 있기 때문이다.

<표 5-6> 논벼 농가의 경영규모별 영농 형태 분포(2000)

(단위: 호, %)

구 분	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0-4.0	4.0-5.0	5ha 이상	합 계
논벼	201,247 (18.7)	235,306 (21.8)	220,755 (20.5)	72,884 (6.8)	28,099 (2.6)	12,509 (1.2)	16,642 (1.5)	787,442 (73.1)
과수	7,552 (0.7)	20,845 (1.9)	27,990 (2.6)	8,239 (0.8)	2,488 (0.2)	781 (0.1)	613 (0.1)	68,508 (6.4)
특용	2,778 (0.3)	4,656 (0.4)	7,439 (0.7)	4,228 (0.4)	1,992 (0.2)	756 (0.1)	836 (0.1)	22,685 (2.1)
채소	24,968 (2.3)	41,667 (3.9)	46,308 (4.3)	12,811 (1.2)	3,552 (0.3)	1,051 (0.1)	1,047 (0.1)	131,404 (12.2)
화훼	161 (0.0)	582 (0.1)	746 (0.1)	237 (0.0)	75 (0.0)	17 (0.0)	24 (0.0)	1,842 (0.2)
전작	9,358 (0.9)	9,315 (0.9)	5,956 (0.6)	1,522 (0.1)	543 (0.1)	216 (0.0)	513 (0.1)	27,423 (2.5)
축산	9,642 (0.9)	10,023 (0.9)	10,452 (1.0)	3,822 (0.4)	1,367 (0.1)	494 (0.1)	474 (0.0)	36,274 (3.4)
양잠기타	535 (0.1)	622 (0.1)	573 (0.1)	193 (0.0)	55 (0.0)	33 (0.0)	53 (0.0)	2,064 (0.2)
합 계	256,241 (23.8)	323,016 (30.0)	320,219 (29.7)	103,936 (9.6)	38,171 (3.5)	15,857 (1.5)	20,202 (1.9)	1,077,642 (100.0)

자료: 김정호, 이병훈(2004), 41쪽

#### 4. 수도작 농가의 겸업화

농지를 소유하여 재산증식 내지 재산가치를 보전하려는 목적과 식량을 확보하려는 의도가 의기투합되어 수도작과 농외취업이 결합되는 측면도 강조되고 있지만 수도작의 특성상 농외취업이 용이하다. 특히 우리나라 처럼 농기계의 임경작업체계가 잘 갖추어져 있다면 비농업에 취업하거나 비농업을 겸업하더라도 수도작 경영에 어려움을 직면하지 않게 된다.

농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 중농계층에 속하는 농가는 경작규모를 확대하여 농업소득을 늘이거나 농외 취업하여 농외소득을 획득하려 한다. 이때는 경작규모 축소가 유발되어 중농층의 분해가 일어나고 농가계층은 양극분화로 진행될 것으로 예측했다.

<표 5-7> 논벼 농가의 전겸업별 호수 및 면적 분포

(단위: %)

구분	1990년		1995년		2000년	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적
실수합계	1,508천호	1,194천ha	1,205천호	1,054천ha	1,078천호	999천ha
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전업농	60.8	64.1	57.5	60.5	67.0	70.0
제1종겸업	22.9	25.9	19.3	24.6	17.0	20.6
제2종겸업	16.3	10.0	23.1	14.9	16.0	9.4

자료: 김정호, 이병훈(2004), 42쪽

그러나 수도작 농가의 가족이 농외 취업해도 경작규모를 축소하지 않은 것으로 밝혀졌고 이를 가능하게 한 요인이 바로 농기계 임경작업체계임을 밝혔다.(김병택외, 1992).

수도를 재배하면서 비농업을 겸업하거나 비농업에 취업한 농가는 2000년 당시 총 농가의 33.0%에 달했고(표5-7) 겸업농의 수도 재배면적 비율은 30%에 달했다. 수도작과 농외취업이 쌀 농업구조조정에 미치는 효과는 논외로 한다면 우리의 농외취업기회가 낮다는 사실을 나타내고 있다.

##### 5. 경영주 고령화

2000년 당시 논벼농가 총 1,078천호 중 경영주 연령이 60세이상인 농가는 전체의 52.0%를, 이들이 경작하는 논면적 비율은 42.5%를 각각 차지했다. 한편 70세 이상인 농가는 전체의 15.7%를 점유했고 이들의 농지면적 비율은 10.1%에 달했다(표5-8).

경작규모 확대를 도모하고자 65세 이상의 경영주를 대상으로 경영이양 직불제를 실시해 왔지만 쌀 전업농의 규모확대에는 크게 기여하지 못했다는 사실을 시사하고 있다. 이는 농지유동을 가속시킬 수 있을 정도로 경영이양직불금이 지급되지 않았다는 점을 간접적으로 나타내고 있다. 한편에는 수도작 경영의 특성상 경영주가 고령일지라도 중노동을 수반하지 않고 무리없이 경영할 수 있다는 사실을 나타낸다. 즉 수도작의 농기계 임경작업체계가 완비되어 있으며 농협 RPC에서는 고령자 농가에 우선하여 물벼를 매입해 왔기 때문이다. 즉 고령자 농가는 경운·정지, 이앙, 수확 등 수도작의 주요 작업을 위탁작업으로 해결하고 휴일에 출타가족을 동원하여 농약을 살포하면 된다.

고령 경영주가 경영이양직불제에 응하면 농지임차료와 경영이양직불금



을 얻게 된다. 반면에 직접 경영하게 되면 조수익에서 물재비와 위탁영농비를 공제한 쌀 소득을 얻게 된다. 어느쪽이 경영주에게 유리한지 불문가지이다.

1990년 이후 경영주의 고령화가 급속하게 진행되어 왔다. 1990년 당시 경영주 연령이 60세 이상인 농가는 31.2%을 차지했으나 2000년에는 그 구성비가 52.1%로 급증했다. 경작규모 0.5ha 미만 계층에 속하는 농가 중 경영주 연령이 60세 이상인 농가는 37.5%에 달했고 2000년에는 57.5%로 급증했다.

수도작 농가의 고령화가 심화되고 있다. 동시에 고령자 농가의 규모 확대는 진행되지 않고 있다. 이는 나이가 들어도 은퇴하는 농가가 증가하지 않는다는 사실을 나타낸다. 1990년 자료와 2000년자료를 비교하면 1990년에 60세 이상인 농가는 그대로 상향이동하여 70세 이상의 농가로 진행되고 50~60세 계층인 농가는 60세 이상인 계층으로 상향이동한 것에 불과하다.

경영주연령이 고령인 농가는 상대적으로 경작규모가 영세하다. <표 5-9>에 나타나 있는 바와 같이 호당 경작규모가 0.5ha 미만인 농가 중 경영주 연령이 60세 이상인 농가가 57.5%에 달했다.

<표 5-8> 논벼 농가의 경영주 연령별 호수 및 면적 분포

(단위: %)

구분	1990년		1995년		2000년	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적
실수합계	1,508천호	1,194천ha	1,205천호	1,054천ha	1,078천호	999천ha
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30세 미만	2.0	1.9	0.7	0.7	0.5	0.5
30-39세	11.9	12.7	8.1	9.9	5.4	6.8
40-49세	21.0	23.2	17.6	21.0	16.4	21.3
50-59세	34.0	35.9	30.7	33.1	25.6	28.9
60-69세	23.0	20.2	30.6	27.0	36.3	32.4
70세 이상	8.1	6.1	12.2	8.3	15.7	10.1

자료: 김정호, 이병훈(2004),42쪽

&lt;표 5-9&gt; 경영주 연령별 논벼 경지규모별 농가 분포(2000)

(단위: 천호, %)

연령	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0-4.0	4.0-5.0	5.0ha 이상	합계
30세미만	2,258 (0.5)	1,440 (0.4)	888 (0.4)	282 (0.6)	164 (0.8)	48 (0.6)	103 (0.9)	5,183 (0.5)
30-39세	23,677 (5.2)	16,075 (4.9)	10,835 (5.4)	3,577 (7.2)	1,995 (9.4)	905 (11.2)	1,512 (13.2)	58,576 (5.4)
40-49세	66,445 (14.5)	48,429 (14.7)	36,037 (17.9)	12,390 (25.1)	6,520 (30.8)	2,822 (34.9)	4,481 (39.1)	177,124 (16.4)
50-59세	101,777 (22.3)	82,888 (25.2)	60,455 (30.0)	16,907 (34.2)	7,298 (34.5)	2,702 (33.4)	3,518 (30.7)	275,545 (25.6)
60세 이상	262,756 (57.5)	180,349 (54.8)	93,194 (46.3)	16,305 (33.0)	5,164 (24.4)	1,603 (19.8)	1,843 (16.1)	561,214 (52.1)
총합	456,913 (100.0)	329,181 (100.0)	201,409 (100.0)	49,461 (100.0)	21,141 (100.0)	8,080 (100.0)	11,457 (100.0)	1,077,642 (100.0)

자료: 김정호, 이병훈(2004),43쪽

#### 제4절 쌀 생산비 구조와 규모 확대

##### 1. 생산비구조의 특징

10a당 쌀 생산비의 주요 비목별 구성비의 변천과정이 <표 5-10>에 제시되어있다. 2003년 당시 구성비가 가장 높은 비목은 토지용역비로 무려 42.4%를 차지하고 있으며 그 다음은 노력비, 농구비 순인데 그 구성비는 각각 21.0%, 16.2%에 이르고 있다.

즉 쌀 생산비를 절감시키기 위한 핵심과제는 토지용역비와 노동투입비의 감축이며 1990년대에 들어와 생산비 절감대책을 추진했지만 노동투입비의 감소폭은 확대되지 않고 있다. 이는 현재의 기술체계로는 노동력 투입을 줄이는데 한계가 크다는 사실을 의미한다.

<표 5-10> 10a 당 쌀 생산비의 주요 비목별 구성비 (1990~2003)

(단위: %)

구분	비료	농약	농구비	노력비	위탁 영농비	토지 용역비	자본 용역비	기타	합계
1990	4.0	3.2	10.6	24.4	-	50.2	4.2	3.3	100.0
91	4.1	3.6	14.6	27.7	0.4	40.3	5.6	3.8	100.0
92	3.9	3.1	13.3	27.9	0.3	43.1	4.8	3.4	100.0
93	4.2	4.0	14.2	28.7	0.3	39.4	5.7	3.5	100.0
94	4.1	3.6	14.6	27.7	0.4	40.3	5.6	3.8	100.0
95	4.0	3.6	14.6	26.8	0.4	41.7	5.2	3.7	100.0
96	3.7	3.8	14.4	25.6	0.5	43.3	4.9	3.7	100.0
97	3.7	4.3	14.4	25.1	0.5	43.5	4.8	3.7	100.0
98	4.4	5.8	14.5	24.3	0.6	42.3	4.9	3.2	100.0
99	4.4	5.3	14.2	22.8	0.9	44.1	4.9	3.4	100.0
2000	4.2	5.2	14.7	21.4	1.0	45.6	4.8	3.1	100.0
01	4.4	4.9	15.0	21.6	0.9	45.0	4.9	3.4	100.0
02	4.7	4.3	15.2	21.3	1.0	45.4	4.7	3.6	100.0
03	4.2	4.8	16.2	21.0	1.7	42.4	4.7	5.0	100.0

자료 :농림부, 통계청, 「농산물 생산비 통계」, 해당 년도판

1990년대 후반이후 수도작의 주요작업 기계화율은 100%에 달했고 10a 당 노동 투입시간은 29시간내외 수준으로 고정되어 있다(통계청, 2003;77).

또한 토지용역비 구성비는 비교적 안정되어 있다. 이는 농지 임차료가 하락하지 않고 있다는 사실을 나타내며 농지 내지 농지용역의 유동이 정제되어 있다는 현실로 귀착된다. 주요 비목의 구성비가 안정되어 있다는 사실을 감안하면 획기적인 기술혁신이 수반되지 않는 한 쌀 생산비의 절감 가능성이 높지 않다고 판단된다.

## 2. 경작규모별 생산비 분포

경작규모별 가마당 생산비를 보면(표 5-11) 경작규모가 클수록 생산비가 감소하고 있다. 즉 수도작에 규모의 경제가 발휘되고 있으며 여기에 기여하는 비목은 노력비와 농구비이다. 이론상으로 판단할 때 규모간에 격차가 크게 나타나야 하는 비목은 노력비이지만 실제로 그렇지 않다.

경작규모가 상대적으로 영세하여 대형 농기계를 보유하지 않은 농가는 위탁영농으로 해결하므로 노동투입은 규모 간에 격차가 작기 마련이다. 농기계 수탁작업 확보에 과당경쟁이 일어나 농기계 임경작업료가 적정수준에 미달한다면 대형농기계를 보유한 농가보다 보유하지 않고 위탁작업

에 위탁한 농가의 생산비가 낮게 될 가능성도 배제하지 못한다.

대농구비는 농기계의 감가상각비와 수리·유지비 그리고 농기계 임차료가 포함되어 있다. 감가상각비는 규모가 클수록 부담이 많고 임차료는 영세할수록 부담이 많다. 경작규모가 영세할수록 대농구비 부담이 많은데 이는 위탁영농비와 농기계 임차료가 명확하게 구분되지 않은데서 기인한 것으로 판단된다. 규모의 경제가 발휘되고 있지만 계층간 가마당 생산비 격차는 몇 천원에 불과하므로 규모확대로 국제경쟁력을 높인다는 주장은 타당성이 확보되지 않는다.

### 3. 임차에 의한 규모 확대의 타당성

농지임차에 의한 규모가 확대가 바람직하며 불가피하다는 전제하에 수도작 영농규모화사업을 추진해 왔지만 소기의 정책효과가 발휘되지 않았다. 이 요인을 밝히고 임차에 의한 규모 확대의 타당성을 검토하기 위해 경영주가 고령인 자작농가의 자작지 쌀 소득과 대규모 임차농의 임차지 쌀 소득을 비교했다.

<표 5-11> 경작규모별 쌀 가마당 생산비(2003)

(단위 : 원/80 kg %)

구분	농구비	노력비	위탁 영농비	토지 용역비	자본 용역비	기타	합계	비율 <sup>1</sup> ■
0.5 미만	20,197	27,070	5,676	42,017	5,398	13,976	114,334	111.2
0.5~1.0	19,548	25,602	2,558	43,819	4,902	13,603	110,032	107.0
1.0~1.5	18,885	23,410	1,758	45,732	4,997	13,278	108,060	105.1
1.5~2.0	16,557	20,587	1,876	41,587	4,825	13,030	98,462	95.8
2.0~2.5	17,516	21,222	677	47,254	4,695	13,824	105,188	102.3
2.5~3.0	15,570	18,116	2,583	45,468	4,580	12,461	98,778	96.1
3.0~5.0	14,578	18,360	1,917	47,738	5,291	12,942	100,826	98.1
5.0~7.0	14,819	18,799	-	46,130	5,812	14,390	99,950	97.2
7.0~10.0	12,640	16,615	1,978	51,130	4,658	12,546	99,567	96.9
100 이상	13,468	17,427	-	42,975	6,724	12,244	92,838	90.3
평균	16,378	20,721	1,902	45,385	5,188	13,229	102,803	100.0

1) 평균을 100으로 했을 때의 각 계층별 생산비의 비율임

자료 : 통계청, 「2003년 농산물 생산비 통계」, 2004

&lt;표 5-12&gt; 자작농의 벼농사 경영규모별 10a당 수익성(2002)

(단위: 천원,%)

구 분	평균	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 2.0	2.0~ 3.0	3.0~ 4.0	4.0~ 5.0	5.0ha 이상
조수입	974 (100)	971 (100)	957 (98)	958 (98)	997 (102)	988 (101)	1,025 (105)	1,096 (113)
생산비	536 (100)	577 (108)	541 (101)	530 (99)	516 (96)	538 (100)	538 (100)	483 (90)
경영비	224 (100)	226 (101)	219 (98)	218 (98)	224 (100)	231 (103)	220 (99)	281 (126)
소 득	750 (100)	745 (99)	738 (98)	739 (99)	772 (103)	757 (101)	804 (107)	815 (109)

자료: 김정호, 이병훈(2004) 73쪽

2002년 당시 0.5ha 미만규모로 경작하는 자작농의 10a 당 쌀 소득은 745천원이었다(표5-12). 이에 비해 임차농의 임차지 10a당 쌀 소득은 550천원에 불과했다(표5-13). 농지를 임차하여 경작규모를 확대시키면 생산비는 감소하지만 생산비 감소폭이 작고 임차료 수준이 높아 자작지에 비해 10a당 소득이 적다.

경작규모가 0.5ha미만 계층 농가의 가족노동력 활용률은 2.9%에 불과하고 5.0 ha 이상 농가의 그것은 30.0%에 달한다(황연수 2004). 경영주가 고령인 농가는 수도작의 주요작업을 임경작업에 맡겨 해결하므로 노동투입시간은 적지만 10a 당 소득은 대규모 임차농 보다 월등히 많다. 이러한 사실을 전제로 판단한다면 고령자가 자작하고 있는 논을 규모가 큰 농가에게 유동시키는 구조정책은 효율성, 형평성, 어떤 기준을 적용해도 타당성을 확보하지 못한다.

<표 5-13> 임차농<sup>1)</sup>의 벼농사 경영규모별 10a당 소득분석(2002)

(단위: 천원, %)

구 분	평균	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 2.0	2.0~ 3.0	3.0~ 4.0	4.0~ 5.0	5.0ha 이상
조 수 입	957 (100)	928 (97)	929 (97)	952 (99)	960 (100)	994 (104)	951 (99)	1,047 (109)
생 산 비	515 (100)	549 (107)	517 (100)	521 (101)	506 (98)	549 (107)	435 (85)	516 (100)
경 영 비	395 (100)	410 (104)	389 (98)	401 (102)	387 (98)	444 (113)	340 (86)	397 (101)
소 득	563 (100)	517 (92)	748 (133)	551 (98)	573 (102)	550 (98)	611 (109)	650 (116)

1) 임차농은 임차지 비율 50% 이상인 농가임

자료: 김정호, 이병훈(2004) 74쪽

&lt;표 5-14&gt; 토지순수익의 변화 추이(1990~2002)

(단위: 천원, %)

구 분	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5~ 2.0	2.0~ 2.5	2.5~ 3.0	3.0~ 5.0	5.0ha 이상
1990	352.0 (100)	376.2 (107)	408.4 (116)	399.9 (114)	420.1 (119)	- -	- -	- -
1995	455.9 (100)	474.6 (104)	479.9 (105)	503.6 (111)	541.9 (119)	540.4 (119)	528.4 (116)	- -
2000	700.4 (100)	725.3 (104)	732.5 (105)	758.1 (108)	794.9 (114)	825.8 (118)	781.2 (112)	809.6 (116)
2002	616.4 (100)	633.8 (103)	668.1 (108)	700.8 (114)	707.2 (115)	719.5 (117)	745.6 (121)	723.3 (117)

자료: 통계청, 「농산물생산비통계」, 해당 연도판

경작규모별 토지순수익수익을 활용하여 임차에 의한 규모 확대의 가능성을 검토할 수 있다. 임차료는 토지순수익에서 지불되며 이것을 지대부담능력으로 간주해도 무방하다. 규모가 큰 농가에 임차지가 집중되려면 규모가 클수록 토지순수익이 많아야 한다. 잔여방식으로 계산한다면 조수익에서 직접생산비와 자본용역비를 공제한 잔액이 토지순수익이며 계층간에 격차가 크지 않다. 1.0ha이하 계층농가에 비해 1.0ha~2.0ha 계층의 그것이 약간 높게 나타났지만 큰 차이라고 단정하기 어렵다. 특히 5.0ha 이상 계층의 그것이 3.0~5.0ha 계층의 그것보다 낮다(표 5-14).

이점을 고려하면 경작규모가 클수록 지대부담능력이 크다는 명제가 성립되지 않으며 이것은 농지 내지 농지용역의 유동을 자유시장에 맡기면 규모확대가 순조롭게 진행되기 어려운 경제현상을 말해 주고 있다. 단지 트랙터, 이앙기, 콤바인을 보유한 농가는 농지를 임차할 때 고정자본의 이자와 감가상각비를 임차지에 부담시키지 않을 것이므로 경작규모와는 무관하게 대형농기계 보유여부가 임차지 경쟁에서 유리하다고 판단된다.

## 제5절 시장원리와 규모확대

### 1. 규모의 경제와 규모확대

농지 혹은 농지용역이 대농계층에 집중되어 규모 확대가 진행되려면 경작규모 간의 생산비 격차가 확대되고 대농계층의 토지순수익이 증가되어야 할 것이다. 쌀 생산비의 구조적인 특수성을 고려하면 농기계 위탁작업료 수준이 높아지고 농지임차료는 낮아져야 한다. 이 두 용역비는 자유시장에서 결정되면 상충관계에 있다. 즉 임경작업료 수준이 낮아지면 소농계층의 쌀 소득이 증가하여 농지임대가 위축되고 농지임차료 수준이 높아져 규모확대를 저해하게 된다.

1990년대에는 농업구조 개선사업을 추진하는 과정에서 상충되는 정책수단을 채택했다. 쌀 농업의 규모확대를 가속시키고자 영농규모화사업과 경영이양직불제를 시행했다. 반면에 임경작업에 의한 영농기계화가 바람직하다는 판단 하에 이를 가속시키고자 농업회사법인과 영농조합법인을 대상으로 대형 농기계 구입자금을 보조했다. 즉 트랙터, 이앙기, 콤바인을 구입하면 구입자금의 50%를 보조하고 40%를 장기 저리로 융자하는 파격적인 혜택을 부여했다. 동시에 쌀 전업농 육성사업의 핵심과제는 농기계 구입자금보조였다. 이러한 보조정책에 힘입어 농기계 임경작업수탁에 과당경쟁이 유발되어 임경작업료 수준이 낮았다. 이에 따라 농기계를 보유하지 않고 주요작업을 임경작업에 맡겨 해결한 농가의 10a 당 소득이 농기계를 보유한 그것보다 많았다. 이것은 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 못하는 요인으로 작용했다 (김영식, 1999)

농기계구입자금 보조사업은 고령자농가, 겸업농가, 복합경영농가의 주요작업을 원만히 해결하고 임경작업료를 하락시킴으로써 쌀 소득을 지지하는 효과를 가져왔다. 형평성의 가치판단에서 평가하면 바람직한 정책수단

이었지만 농지 및 농지유동을 둔화시켜 대농의 규모 확대를 저해하고 쌀 생산비 감축을 지연시켰다. 효율성 측면에서 판단하면 농기계 구입자금보조사업은 농업구조개선을 방해한 무계획적인 정책수단이라는 지적이 가능하다.

구조개선에 비중을 둔다면 농기계임경작료가 올라야 바람직하다는 결론이 도출되지만 여기에는 신중을 기해야 한다. 이미 임경작업이 일반화된 상황이며 수도작 임경작업은 들판위주로 수행되고 있으며 상대적으로 영세한 규모의 쌀 전업농이 이를 담당하고 있다. 농기계구입자금이 이들 농가를 압박하게 되면 대농의 규모확대가 이루어지기 전에 지역의 쌀 농업에는 대혼란이 야기될 가능성을 배제하지 못한다.

## 2. 고령농가와 농지유동

고령경영주를 수도작에서 은퇴시키면 전업농의 규모확대에 기여한다는 전제하에 1997년 2월에 '농산물 생산자를 위한 직접지불제 시범규정'을 마련하여 경영이양직불제를 시행해 오고 있다. 3년 이상 수도작을 경작해 온 63세 이상 72세의 경영주가 농업진흥지역내의 논을 매각하거나 장기 임대하면 직접지불금을 수혜할 수 있도록 조치했으며 지원조건과 지원금액은 변경되어 왔다. 당초에는 3년 이상 임대하거나 매각하면 ha당 258만원의 직접지불금을 수령했고 1998년에는 ha당 268만원, 2000년에는 281만원으로 각각 상향조정되었다. 2004년에 와서 지원조건과 지원금액이 전면 개편되었다. 즉, 매도시에는 ha당 2,896천원을 2~8년에 걸쳐 매월 분할 지급하며 5년이상 임대하면 ha당 2,977천원의 직불금을 일시불로 받게 된다.

고령 경영주를 중노동에서 해방시키고 소득을 지지하면 영농규모화에 기여 할 것으로 기대했지만 정책효과는 예상 밖이었다. <표 5-15>에는 경영이양직불제 사업량이 제시되어 있는데 실적이 적고 매년 격감해 왔다. 이는 경영이양직불제가 고령 경영주를 만족시키지 못한다는 사실을 의미한다. 경영이양직불제가 농지 및 농지용역의 유동에 기여하지 못한 요인을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 수도작의 농기계 임경작업체계가 잘 갖추어져 있고 작업료 수준이 낮은 점을 지적할 수 있다. 고령 경영주는 임경작업에 맡기고 자영할 것인가 아니면 경영이양직불제에 응할 것인가를 결정해야 한다. 후자를 받아들인다면 최소한 농지임대료와 직불금을 합친 금액이 경영소득보다



많아야 한다. 10a 당 조수익은 966천원이고(김정호, 이병훈, 2004; 71) 임대료율은 23.9%(박석두, 황의식, 2002; 87)이므로 3년 임대했을 때 받는 총 임대료수익은 692천원이다. 여기에 직불금 258천원을 합한 총 수익은 950천원이었다. 반면에 임경작업에 맡기고 직영하면 조수익에서 물재비와 임경료를 공제한 금액이 소득이 된다. 조수익이 956천원, 물재비와 위탁영농비를 합친금액이 180천원이므로 연간 획득하는 10a 당 소득은 786천원, 3년간 소득은 2,358천원이었다. 양자의 소득을 비교한다면 거동이 불편한 고령자가 아니라면 경영이양직불제에 응하지 않았을 것으로 판단된다.

둘째, 농촌지역의 고령 경영주는 사회·경제적 요인에 영향을 받아 영농활동에 애착을 지니고 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 사실은 65세 이상의 경영주를 대상으로 영농활동에 대한 여론을 조사·분석한 연구에(박대식, 2004; 31~38) 잘 드러나 있다. 노령경영주가 영농에 종사하는 주된 목적은 돈이 필요해서이며 (52.2%) 거동할 수 있는 한 영농을 지속하겠다는 응답자의 비율이 78.8%에 달했다. 또한 영농규모를 현상 유지하겠다는 응답비율이 77%로 높고 대부분의 경영주는 영농이 어려울 경우 농지를 자식에게 물려주겠다는 의사를 밝혔다. 고령경영주는 수도작의 주요작업을 임경작업에 맡겨 해결하고 병충해 방제는 출타 가족의 도움을 받고 그 외 작업은 가족이 직접 해결하는 것으로 나타났다. 경영주 본인들이 판단한 은퇴연령은 75세인 것으로 밝혀졌다.

이상에서 고찰한 바와 같이 고령경영주는 농지와 영농에 대한 애착이 강하고 상속의지가 높다. 이러한 경영주를 탈농시키려면 경영이양직불금이 어느 정도 상향 조정되어야 할지에 대해 재론의 여지가 없다. 그러므로 농업구조개선을 앞세우고 고령경영주를 복지수혜 대상으로 대접할게 아니라 농촌지역에서 생산적이고 활동적인 경제주체로 받아들이고 이를 정책에 반영해야 될 것으로 판단된다.

<표5-15> 경영이양 직접지불제도의 연도별 예산 및 사업량 변동

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
예산 (백만원)	27,319	21,710	17,366	11,240	5,480	1,686	4,300	14,100
사업량 (ha)	10,588	8,132	6,483	4,021	1,952	600	1,500	4,650

자료: 박대식(2004), 102쪽

### 3. 가격하락에 대한 생산주체의 반응

쌀 가격형성을 자유시장에 맡겨 시장가격이 하락하면 경작규모가 영세한 농가가 쌀 생산에서 퇴출당하고 이것이 경작규모 확대를 유발시켜 쌀 농업의 구조개혁이 지속될까? 현재 우리나라 수도작에 규모의 경제가 발휘되고 있긴 하지만 현재의 기술조건 하에는 발휘되는 정도가 약하다. 또한 소규모로 수도작을 경작하고 있으며 쌀 재배농가중 다수를 점하고 있는 겸업농가와 고령자농가는 자가식량을 확보할 목적으로 쌀농사를 짓고 있다. 아울러 이들은 재산증식 또는 재산가치 보전 목적으로 논을 보유하고 있으므로 쌀값이 떨어지면 논농사를 포기하고 논을 매각하거나 임대하리라 믿기 어렵다. 그렇다면 쌀값 하락으로 수익성이 낮아지더라도 대체용도가 없는 논 그리고 기회비용이 낮은 보유자원과 노동력을 이용하여 쌀농사를 지속하게 될 것이다.

이에 비해 자작지 규모가 상대적으로 작고 임차규모가 큰 쌀 전업농은 소득극대화 내지 이윤극대화 목적으로 쌀 생산에 참여하고 있으므로 쌀 시장가격에 민감하게 반응하게 될 것이다. 특히 젊은 계층의 전업농은 경영이윤을 확보하여 경작규모를 확대할 수 있는 가능성이 희박하다는 사실을 절감하고 쌀 농업을 포기하게 될 것이다.

이러한 사실은 수도작 농가를 대상으로 영농의향을 조사한 연구에 잘 나타나 있다. 쌀 수입개방이 확대되어 시장가격이 현 수준보다 낮아진다는 가정 하에 쌀 농사 지속여부에 대한 조사 결과가 <표5-16>에 제시되어 있다. 경작규모가 영세할수록 쌀 가격이 하락하여도 쌀 생산을 지속하겠다는 의향이 강하고 경영규모가 큰 계층일수록 민감하게 반응한다는 사실이 드러났다. 즉 가마당 152천원으로 하락했을 경우 쌀농사를 포기하겠다는 의사를 나타낸 농가수를 보면, 1ha 이하인 계층에서는 조사농가 20농가 중 3농가에 불과하지만 10ha 이상 계층에서는 10농가로 절반수준이다.

쌀 시장가격하락은 쌀 농업의 구조개선을 촉진시키는 효과를 가져오기 이전에 쌀 전업농을 와해시켜 쌀 산업의 기반을 위협하는 결과를 초래할 것이다. 이런 측면에서 보면 쌀 가격을 시장기능에 맡기는 대안을 채택할 때는 신중을 기해야 할 것이다.

<표 5-16> 쌀 가격하락에 따른 쌀 농가 포기의향 농가

(단위 : 호, 천원/80kg)

구분	152	144	136	129	122	114	106	98	91	합계
1ha 미만	3	1	4	1	3	6	2	-	-	20
1~3 ha	8	2	2	-	2	3	3	-	-	20
3~5 ha	7	3	2	2	-	3	2	-	1	20
5~10 ha	7	1	5	2	-	3	1	1	-	20
10ha이상	10	1	-	2	-	3	3	1	-	20
합계	35	8	13	7	5	18	11	2	1	100

자료: 정홍우 외(2002), 농림부 2002. 9.

## 제6장 중·소농 지원정책 및 개선방안

### 제1절 과제

제2장부터 제5장에 걸쳐 분석·검토한 내용을 토대로 이장에서는 중·소농에 지원대책을 검토했다.

제2장에서는 중·소농이 우리나라에서 농업생산주체로서 소명을 다하고 있다는 대한 전제하에 그 위상을 검토했다. 분류기준에 의거하여 생산주체를 분류했으며 농업의 특수성을 검토하여 가족농이 농업생산주체로서 정착될 수밖에 없는 요인을 제시했다. 아울러 우리나라에 진행된 농가의 계층분화를 고찰하여 중·소농의 정의를 내리고 농가계층간 소득격차가 심각하다는 사실을 제시했다.

제3장에서는 제2장에서 제기된 경작규모간 소득격차 문제를 재론했다. 즉 농가를 소농, 중농, 대농으로 분류하여 소농과 중농이 직면하고 있는 소득문제가 심각하다는 사실을 제시했다. 동시에 중·소농을 대상으로 농업소득, 농외소득, 이전소득의 증대 가능성을 제시했다. 제4장에서는 중·소농을 조직경영체로 발전시킬 수 있는 가능성을 점검하기 위해 조직경영체의 실태를 분석했다. 동시에 농업의 규모화 사업이 순조롭게 진행되지 못한 요인을 검토하기 위해 수도작의 규모의 경제를 분석·정리했다. 제5장에서는 쌀 농업의 구조조정사업을 적극적으로 추진하였음에도 불구하고 중·소농이 절대다수를 점하지 않을 수 없는 요인을 찾아냈다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 이 장에서는 지금까지 추진되어온 여러 가지 중·소농지원정책과 지원에 대한 발전방향과 개선방안을 제시했다.

우선 앞장에서 분석한 내용을 토대로 중·소농이 조직경영체 혹은 지역복합체로 발전가능성이 있는지의 여부를 점검했다. 이 대안이 비관적이라는 결과에 따라 중·소농에 대한 정책지원 방안을 제시했다.

우선 중·소농은 건실한 농업경영체로 육성시킬 수 있는 대안을 점검했다. 규모를 갖춘 전문경영, 복합경영농가, 고품질의 친환경 생산농가 등 다양한 대안을 검토했다. 또한 중·소농이 농외소득을 올릴 수 있는 농외소득원 개발방안을 제시했다. 농촌공업화의 방향을 제시하고 그 한계를 검토했으며 향토산업 육성과 그린투어리즘의 도입방안을 점검했다.

중·소농을 대상으로 한 농업소득 증대 및 농외소득 증대방안을 제시했

지만 한계가 크다. 그러므로 중·소농의 소득증대 효과가 보다 확실한 정책대안으로 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제 등의 직접지불제도를 상세하게 검토했다. 마지막으로 고령 농업경영주를 대상으로 영농은퇴를 유도할 수 있는 정책대안을 검토하고 은퇴 후의 복지정책을 점검했다.

## 제2절 중·소농의 선별적 지원방안

### 1. 기본방향

농업생산주체로서 중·소농의 한계를 극복할 수 있는 대안 중의 하나로서 우선 조직경영체 결성을 지적할 수 있다. 즉 중·소농이 농지를 비롯한 제 보유자원을 출연하여 조직경영체를 조직하면 중·소농은 여기에 통합된다. 즉 중·소농이 갖는 생산주체로서의 기능은 와해되고 소비주체의 역할만 남게 된다. 중·소농의 가족이 조직경영체에 노동력을 제공함으로써 노임을 획득하고 조직경영체로부터 수령한 배당금을 합친 가계소득을 소비주체의 가계비로 활용하게 된다.

이러한 유형의 조직경영체를 육성하고자 1990년에 제정한 「농어촌발전 특별조치법」에 협업경영체로서 영농조합법인과 기업경영체로서 농업회사법인을 설립할 수 있는 근거를 마련하고 지원했다.

그러나 제4장 제2절에서 고찰한 바와 같이 농업생산주체로서 기능을 수행하는 조직경영체는 극히 드물고 거의 대부분이 유통분야에 참여하고 있으며 그나마 개인회사 형태로 운영하고 있다. 적어도 이 땅에서는 농업생산주체로서 조직경영체가 존립할 수 있는 타당성을 확보하기 어려운 경제·사회적 현실을 반영하고 있다.

또한 제5장 제5절에서 지적한 바대로 일각에서는 중·소농의 한계를 극복하려면 생산주체로서 지역복합체를 결성해야 한다고 주장하고 있다. 일정지역을 단위로 지역내의 전업농, 겸업농, 고령자농가, 비농가 등이 농지와 보유자원을 출연하여 복합경영체를 조직한다면 생산조직의 고도화를 통해 농지를 집약적으로 이용하여 효율성을 극대화시킬 수 있다고 주장한다. 이런 복합경영체가 결성되면 환경친화형 농법을 도입하고 고품질의 농산물을 생산하여 차별화시킬 수 있으므로 지속적인 농업이 가능하고 지역발전에 기여하게 된다고 주장하고 있다. 그러나 농지를 재산으로 보유해야 하는 경제현실하에서 영농조합법인마저 존립하기 어려운 실정을

고려한다면 지역복합체를 설립해야 한다는 주장은 이상에 지나지 않는다고 반박해도 무리는 아닐 것이다.

## 2. 중·소농 선별기준

### 1) 선별기준

조직경영체나 지역복합체가 중·소농의 한계를 극복하는 대안이 될 수 없다면 중·소농을 생산주체 혹은 경제주체로 인정하고 건설한 주체로 존립할 수 있도록 지원하는 대안을 제시해야 할 것이다. 정책지원 대안은 영농지원, 점업이나 농외취업지원, 탈농지원, 직접지불제 지원, 농업연금을 포함한 복지지원 등으로 나눌 수 있다.

지원대상을 분류기준에 의해 엄격하게 심사하고 선별해야 하며 선별기준은 합리적이고 객관적인 방법을 동원해서 설정해야 한다. 선별기준을 개략적으로 제시하면 우선 외부여건으로서는 농가가 입지한 지역의 농업지대, 농외취업기회를 비롯한 경제적 입지조건을 들 수 있다. 동일한 여건 하에서 공통으로 적용되는 선별기준은 경작규모, 보유자원, 경영주 연령 등이다. 이러한 기준을 적용하여 중·소농을 적절한 유형으로 분류하여 소기의 정책효과를 거둘 수 있도록 지원해나가야 할 것이다.

### 2) 영농지원 대상농가

#### (1) 영농의욕

영농지원 대상농가로 선별되어 농업소득을 높여 도시근로자 가계에 버금가는 수준의 농가소득을 획득하려면 영농의욕이 강해야 한다. 여기에 해당하는 기준이 우선 경력이며 영농경력을 20년 이상 일정수준에서 상한선을 설정하여 점수를 부과해야 한다. 귀농자는 귀농전의 직업을 고려하여 점수를 가산하는 방안을 검토해야 한다. 또한 영농소질을 평가해야 하며 여기에는 본인의 영농희망과 가족을 비롯한 주변 인사들의 의견을 수렴하여 점수화 하는 방안을 찾아야 한다.

#### (2) 연령

농업은 아무리 기계화되어도 육체적으로 강인함을 요구하고 있다. 30세를 기준으로 젊을수록 높은 점수를 부과하는 방안을 고려해야 한다.

#### (3) 영농규모

영농규모를 점수화하되 소유규모에 가산점을 부과하고, 임대규모에는 우선순위를 소유보다 불리하게 해야 한다.

#### (4) 영농유형

현재 경영하고 있는 재배작물을 기준으로 수도를 위시한 식량작물에는 상대적으로 낮은 점수를 부과하고 과수, 시설원예, 축산 등 성장작물에는 가산점을 부과해야 한다. 농업이 수행하는 다원적 내지 공익적 기능을 수행하는데 유리한 작목이 수도이지만 수도작은 농외 취업과 결합되기 쉽다는 점을 고려하여 영농지원 대상을 선정할 때는 낮은 점수를 부과시키는 대안이 타당하다고 판단된다.

### 3) 겸업농 지원대상

지역내에 농외취업기회가 높거나 가까운 장래에 농외취업기회를 창출할 수 있는 여건이 갖추어진 지역에 한해 지원대상을 선발해야 한다.

#### (1) 겸업 및 농외취업조건

학력, 경력, 소지하고 있는 자격증 등 농외취업능력을 평가해야 한다. 동시에 농외취업소질을 평가해야 한다. 여기에는 취업의욕, 취업희망, 가족원들의 농외취업 상황을 등을 고려해야 한다.

#### (2) 연령

젊을수록 농외 취업하기가 쉽고 적용할 수 있는 분야가 다양하므로 농외취업 가능성이 높다

#### (3) 재산규모

보유재산을 고려하여 자영업을 창업하거나 사업체를 매수하여 겸업할 가능성을 검토해야 한다. 보유재산이 없다면 농외취업을 선택하는 길을 택해야 한다.

### 4) 이농·탈농 대상

#### (1) 이농·탈농 조건

이농 혹은 탈농 가능성을 평가해야 한다. 현지에서 취업하고 농지를 임대하거나 매각하여 재촌 탈농의사나 가능성 여부를 검토해야 한다. 도시에서 취업하고 이농 탈농할 여지가 있는지를 판단해야 한다. 탈농 가능성을 판단하는 지표로서 경력과 학력을 고려해야한다.

본인의 이 탈농 의사 및 희망을 고려해야하고 가족원의 취업현황과 희망을 고려해야 한다.

#### (2) 연령

젊을 수록 이농 가능성이 높고 노령일수록 재촌 탈농 가능성이 높다.

## (3) 재산규모

보유재산이 많으면 이농하여 자영업을 창업하거나 사업체를 인수할 가능성이 높지만 재산이 없다면 고용원으로 취업할 수밖에 없다.

## 5) 은퇴대상

## (1) 은퇴조건

은퇴가능성을 평가해야 한다. 영농후계자가 있는 경우에는 조기에 은퇴할 가능성이 높고 없으면 영농연한을 최대한 지연시키려 할 것이다. 가까운 장래에 은퇴하길 희망하는 경영주를 대상으로 본인과 가족의 은퇴 희망시기를 별도로 파악해야한다.

## (2) 연령과 건강상태

노령으로 건강이 양호하지 않으면 은퇴할 가능성이 높고 건강할수록 은퇴를 지연시킬 가능성이 높다.

## (3) 재산규모

농지 등 고정재산을 포함하여 재산이 많으면 은퇴를 지연시킬 가능성이 높고 보유재산이 적거나 없다면 은퇴시기를 앞당기게 된다.

## 3. 농가에 대한 선별적 지원체계 강화

이와 같은 선별기준을 적용하여 농가를 유형별로 분류하면 대부분의 중·소농은 영농을 희망하고 지속적인 영농지원을 요구할 것으로 예상된다. 왜냐 하면 도시근교지역을 제외한 대부분의 중장년층과 60세 이상의 노령층 경영주들은 현재의 상태에서 농외취업을 위한 직업교육도 수용하기 어렵고 별다른 생계수단이나 경제활동 수단이 없기 때문이다. 더구나 이들 계층은 교육수준이 낮아 농업 이외의 방향으로 전환하는 것이 매우 어렵다. 결국 다수의 중·소농들은 현재의 영농상태를 유지해 나아가려는 의지가 강하다.

그러나 이들에게 영농지원을 해야 할 것인가 아니면 농외취업이 가능하도록 지원해야 할 것인가를 판단해야 하며, 최소한 농업으로 계속 영위할 수밖에 없는 농가라 할지라도 적절한 영농지원정책을 채택하여 농가소득을 향상시킬 수 있어야만 한다. 왜냐하면 우리 사회의 평균 소득수준은 해마다 향상되고 있고 물가도 인상되고 있으므로 그 성장속도를 따라갈 수 있는 소득향상이 수반되지 않으면 상대적으로 소득 수준이 낮아지는 결과가 될 것이기 때문이다.



선별기준 중 영농지원 대상의 경우라면 지원유형이 다양하며 단작전문 경영 농가를 육성할 수도 있다. 또한 영농규모 확대는 기대할 수 없지만 친환경 농산물을 비롯한 고품질 농산물을 생산하여 경쟁력을 확보할 수 있다.

또한 겸업농이나 이·탈농 대상 농가를 선별하는 기준에서 가족원들의 농외취업 여부와 농외취업 의사는 상당히 중요한 기준이 될 수 있다. 농가의 희망이나 의사와는 반대로 구분되거나 지원방향이 설정되는 경우의 불만이나 반발도 예상할 수 있다. 그러므로 이와 같은 지원 방향의 선별 작업은 농가를 상세하게 잘 알고 있는 면 단위의 실무자들로 구성된 평가단에서 이루어져야 한다. 그래야만 각 농가들의 장기적인 발전방향을 설정할 때 상대방이 납득될 만한 여건과 형편을 감안할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 이 과정은 농가들의 장기적인 발전방향을 결정하는 것이므로 신중을 기해야 한다.

합리적인 절차에 의거하여 중·소농을 대상으로 농가 유형별 선별이 이루어지고 당해 농가가 이를 수용했다면, 그 방향에 맞는 적절한 지원이 이루어져 유도방향이 분명해질 수 있어야 한다. 이와 같은 선별적 지원 정책을 뒷받침하기 위해서는 보다 강력한 지원정책을 도입해야 소기의 목적을 달성할 수 있다. 예를 들면, 겸업농화와 은퇴, 이·탈농 대상 농가 그룹에 대한 지원정책과 사업이 강화되어야 정부가 목표로 하는 영농의 전문화, 규모화를 이룰 수 있기 때문이다.

농외취업 대책이나 직업교육, 연금대책, 자녀 교육지원 등은 타 부처의 소관사항으로 농업구조 개선정책을 주도하고 있는 농림정책 당국의 집중적 관리를 받지 못하고 있기 때문에 비교적 취약하고 소홀하게 다루어지고 있다.

비농업적 지원분야 중 농림정책 당국의 소관 사항으로는 최근에 시행된 경영이양직접지불제도가 있을 뿐 전체적으로 농업적 지원 프로그램에 편중될 수밖에 없는 조건을 가지고 있다.

그러므로 비농업분야로 유도해야 할 중·소농을 위해서는 이와 관련된 지원정책 개발이 절실하다. 비농업적 방향으로 유도하기 위한 정책들이 개발·보완될 경우 선별정책은 강화될 수 있을 것이다. 그러나 이 분야에 관한 정책개발이 따르지 못할 경우 농업구조개선을 위한 선택과 집중이라는 원칙하에 수행되는 지원정책은 소기의 정책효과를 거두기 어렵다고 판단된다.

농업구조 개선의 중요 수단인 선별적 지원을 강화하기 위해서는 앞에서

논의한 것과 같이 비농업적 방향으로 유도하기 위한 정책을 다양하게 개발해야 하고 선별과정과 관련하여 강력한 탈농정책을 적용하는 것도 중요하다. 예를 들어 대규모 영농자라도 영농의욕이 부족하고 영농으로의 발전이나 성공 가능성이 없는 경우는 과감하게 탈농이나 이농을 유도하는 정책을 적용해야만 하기 때문이다. 젊고 영농규모가 큰 농가이지만 영농의욕이 없고 전업을 희망하는 경우 농지 매도가격에 해당하는 금액을 일시불로 지급하여 이농이나 전업자금으로 쓸 수 있게 해 주고 이들이 내어놓은 농지를 구입 희망하는 전문 영농인에게 넘겨주되 구입대금을 분할 납부할 수 있도록 하는 제도적 장치를 개발할 필요가 있다.

### 제3절 중·소농 영농지원 대책

#### 1. 기본방향

중·소농의 재편 방안에서 가장 용이하면서도 중요한 대안이 중·소농들로 하여금 영농을 계속하도록 지원하는 것이다. 중·소농의 규모가 크지 않다는 사실은 중·소농의 재편방향이 다양하다는 긍정적 측면보다 다양한 가운데서도 그 선택이 쉽지 않다는 부정적 측면이 강하게 작용한다. 따라서 이들에 대한 영농지원이 지속적으로 뒷받침되어야 한다. 그러나 중·소농에 대한 영농지원의 추진 체계가 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가되고 있다. 그 구체적인 내용과 문제는 다음과 같다.

첫째, 중·소농도 영농규모화를 위한 정책대상에 포함시켜야 한다. 중·소농 가운데 비교적 젊은 연령층, 특히 그 가운데서도 영농의욕이 높은 계층은 영농규모 확대를 바라고 있다. 그러므로 이들에게도 규모화를 통해 경쟁력을 제고시키는 정책수단이 적용되어야 한다. 그러기 위해서는 중·소농들에 대한 무차별적 지원이 아닌 선별 체계를 통해 규모화의 대상이 적절하게 설정되어야 하지만 현실적으로는 한계가 크다. 즉 농지의 규모화 혹은 전업화 지원대상을 선정할 때 연령과 경영면적을 제한하고 있으므로 의욕과 능력 있는 중·소농들이 정책대상에서 탈락되어 규모화 전업화에 도전하지 못하는 사례가 많다.

또한 농지구입자금이 현실적인 지가를 반영하지 못할 정도로 적다는 점도 중·소농들이 느끼는 문제점으로 파악되었다. 이밖에 영농비가 지속적으로 일관성이 결여되어 실제적인 도움이 이루어지지 못한다는 점도 대

두되었다.

둘째, 중·소농을 대상으로 한 농업소득 증대방안이 철저히 구비되어야 한다. 경쟁력 강화는 일차적으로 농지 규모의 확대를 통한 효율성 제고가 우선이다. 그러나 규모화를 통한 경쟁력은 국가 내에서는 어느 정도 이루어 질 수 있지만, 개방체제에서는 국제적인 경쟁력을 갖추어야 하는 어려움이 있다. 따라서 규모화를 통한 경쟁력 확보는 한계를 지닐 수밖에 없다. 특히 중·소농의 경우는 규모화를 무리하게 이룰 수 없다는 어려움을 지니고 있다.

이러한 상황에서 중·소농의 농업소득 증대는 품목별 전문화나 주산단지, 고품질농업, 유기농업 등과 같이, 중·소농들도 감당할 수 있는 방법으로 진행되어야 할 것이다. 물론 위와 같은 정책수단이 일부 시행되고 있지만, 그것이 중·소농들과 구체적으로 연계되지 못하고 있다는데 문제점이 있다. 지역적 특성을 지닌 품목으로 전문적으로 주산단지를 조성하거나, 소비자들의 기호와 취향의 고급화에 맞춘 고품질 농업과, 환경보호와 건강한 먹거리를 위한 유기농업 등은 전적으로 중·소농들만 대상으로 하는 정책이 아니다. 그러나 산업분야의 중·소기업들의 장점인 다품종 소량생산에서 우위를 점하는 사례처럼 농업 생산에서도 마찬가지로 수요에 민감하게 변화하고 다변화된 시장에 유연적으로 대처하기 위해서는 중·소농과 같은 적절한 규모로 영농할 때 강점을 발휘할 수 있다. 이런 제반사항을 고려하여 농·소농을 지원해야 한다.

셋째, 영농지원 추진 방법을 고려해야 한다. 중·소농들이 전체 농가에서 차지하는 비중이 높고, 그에 따라 다양한 성격을 지니고 있기에 이들을 대상으로 체계적인 영농지원이 수반되어야 한다.

이와 동시에 중·소농들 가운데서 영농지원 대상자를 선별할 수 있는 심사체계가 없다는 점이 지적된다. 현재의 지원사업은 각 지역에서 신청을 받아 적격자를 심사하는 체계인데, 이러한 과정에서 중·소농은 일단 소외되거나 신청대상에서 제외되는 사례가 많다. 중·소농에게도 농업지원을 해야한다는 당위, 그리고 구체적인 규정에 의해 시행에서 소외될 수 있다는 현실, 이 둘 사이의 문제를 해결할 수 있는 것은 농업적 지원대상에 해당되는 중·소농을 가장 잘 알고 있는 실무자들의 의견이 보다 폭넓게 반영되는 지원체계를 통해서 가능할 것이다. 즉, 중·소농을 대상으로 한 여러 재편 방안 가운데 영농지원을 위주로 해야 할 대상에 대해서는 규모와 연령 등의 제한조건을 보다 유연하게 적용하여야 할 필요가 있다. 영농의욕과 같은 주관적인 요소를 객관적으로 판단하기 어렵지만

중·소농을 고려하여 평가기준을 마련해야 한다.

넷째, 지역적 특성을 감안하여 중·소농들에 대한 영농지원이 수행되어야 한다. 농작물의 생육은 토양, 강수, 일조량, 무상일수, 경지의 경사도, 배수 등의 자연환경과 시장과의 지리적 접근성 등과 같은 인문환경에 민감하게 반영되어 지역별로 특화작목이 다양하게 나타난다. 중·소농은 그 특성상 환경의 차이에 따라 신속하게 적절한 작목을 선택할 수 있다. 규모화가 된 대농의 경우는 품목별 전업화를 추구해야 경쟁력 있는 영농체가 될 수 있다. 이러한 농가의 경우에는 쉽게 품목을 변경하기 쉽지 않은 반면, 중·소농들은 규모가 작아 새로운 환경에 빠른 적응력을 갖출 수 있다. 따라서 중·소농들에게 지역의 실정에 맞춘 품목, 그리고 시기적 특성에 맞춘 품목을 설정하도록 지원을 강화할 필요가 있다.

지역적 특성을 고려하지 않는 사례로 산간지역의 경우를 들 수 있다. 이곳에는 전업농 규정에 맞는 농가를 선정하는데 한계가 있으며, 오히려 다른 작목의 전업농 대상은 넘치는 상태이다. 따라서 지역 실정에 맞는 영농지원체계를 갖추어야 한다.

## 2. 전업농 육성

### 1) 쌀 전업농

쌀 소득만으로 도시가계수준의 소득을 획득하려면 경작규모를 4ha 정도 확보한 쌀 전업농으로 발전해 나가야 하지만 중·소농을 이 정도의 쌀 전업농으로 육성시키기에는 어려움이 많다.

제5장 제3절의 <표 5-5>에는 농업총조사자료를 이용하여 수도작 경작 규모별 농가호수를 제시했다. 2000년 당시 논 재배면적이 1ha 이하 즉 소농계층에 속하는 농가는 전체농가의 72.9%에 속했고 1ha~2ha 즉 중농계층에 속하는 농가 비율은 18.7%에 속했다. 이에 비해 대농계층에 속하는 농가는 8.4%에 불과했다. 물론 영농규모화사업과 쌀전업농 육성사업으로 수도작의 규모화가 진행되긴 했지만 쌀 전문경영농가는 극소수에 달한다.

수도작 규모가 중·소농계층에 속하는 농가를 분류하면 크게 네 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 쌀 전업농으로서 경영주 연령이 장년층에 속하는 농가는 농기계 수탁작업을 수행하여 농외소득을 획득하고 있다. 이런 유형의 농가는 지역 내에서 수도작의 주요작업을 해결해 주고 있는 핵심 농가에 속한다. 논을 임차하여 수도작 경영규모를 확대 할 의사가 많지만 좀처럼 실현되

지 않고 있다.

둘째, 성장작목을 주 소득원으로 재배하고 자가식량 확보목적으로 수도를 재배하고 있는 복합경영농가가 다수이다.

셋째, 겸업농은 주로 수도작을 재배한다. 다수의 겸업농은 소농계층에 속하지만 임경작업체계가 잘 갖추어져 있으므로 농외취업농가라 할지라도 큰 무리없이 2ha 내외 규모의 수도작을 경영할 수 있는 것으로 밝혀졌다.

넷째, 쌀 재배규모가 1ha 미만인 소농계층은 경영주가 고령인 농가이다.

이러한 유형의 농가 중에서 쌀 전업농으로 지원해야 하는 농가는 둘째 유형에 속하는 농가이다. 물론 고령 경영주의 은퇴로 농지유동이 가속된다면 쌀 재배농가의 규모화가 야기된다. 그러나 중농 규모의 쌀 전업농과 대농규모의 쌀 전업농 간에 임차경쟁이 야기된다면 어느 쪽이 경쟁력을 확보하고 있는지 속단하기 어렵다. 수도작에 규모의 경제가 발휘된다면 경작규모가 큰 쌀 전업농이 임차료 부담능력이 크다고 할 수 있지만 이것만이 경쟁에서 유리한 조건은 아니며 경영주 즉 농가의 경제사정과 보유자원 등의 제반조건이 임차지 경쟁에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

이러한 제반사정을 고려하여 정책당국은 6ha 규모로 경작하는 쌀 전업농을 육성하기 위한 구조조정 사업에 역점을 둘 것인가 아니면 형평성을 중시하여 중농규모의 쌀 전업의 규모확대에 정책초점을 맞출 것인가를 선택해야 한다.

## 2) 성장작목 전업농

과수, 채소, 특작, 등의 성장작목을 재배하는 농가 중에서 중·소농에 해당하는 농가를 지원하여 전문경영농가로 성장시켜야할 것이다. 물론 개방경제하에서는 국제경쟁력을 확보해야 하지만 가격경쟁력을 확보할 수 있는 수준까지 경영규모를 확보하기에는 한계가 크다고 판단된다. 그러므로 가족노동으로 경영할 수 있는 규모를 확보하여 고품질의 농산물을 생산하여 품질경쟁력을 확보할 수 있도록 육성해야 할 것이다.

<표 6-1>에 제시되어 있는 바와 같이 과수원 전문경영농가라고 정의할 수 있는 규모인 1ha 이상의 규모로 경영하고 있는 농가는 1990년 당시 총 과수농가의 10.5%였고 10년 후인 2000년에는 그 비율이 14.1%로 증가했다.

또한 시설원예를 경영하는 농가 중에서 시설면적이 2천평 이상인 농가

는 1990년에는 25.5%였으나 2000년에는 47.1%로 확대되었다. 즉 상대적으로 토지이용형인 과수에서는 경영규모의 확대가 지연되고 있으며 자본이용형인 시설원예에서는 전문화가 급속하게 진행되고 있다.

규모화, 전문화 정도를 판단하는 기준으로서 농산물 판매액을 이용할 수 있다. <표 6-2>에는 영농유형별로 농산물 판매액 5천만 원 이상인 농가 호수와 그 비율이 제시되어 있다. 논벼가 주 소득작목인 쌀전업농 중에서 판매액이 5천만 원 이상인 농가는 27.4%로 타 작목 재배농가에 비해 높은 수준이다.

반면에 과수농가 중에서의 그 비율은 8.1%, 화훼농가에서는 3.3%에 지나지 않고 있다. 즉 과수, 화훼, 밭작물에는 전문경영농가가 많다는 사실을 나타낸다.

<표 6-1> 경영규모별 농가 및 경영규모 누적비율(1990, 1995, 2000)  
(단위 %)

구분	1990년		1995년		2000년	
	호수비율	면적비율	호수비율	면적비율	호수비율	면적비율
논 2ha 이상	4.7	16.9	7.4	27.6	8.4	32.3
밭 1ha 이상	7.9	33.2	10.7	41.3	10.6	45.2
과수원 1ha 이상	10.5	38.2	13.6	42.9	14.1	44.3
시설 2천평 이상	6.1	25.5	12.4	38.3	10.5	47.1

자료: 김정호외(2003), 99쪽

<표 6-2> 농산물 판매액 5천만원 이상 농가의 영농 형태별 분포(2000)  
(단위: 천호 %)

구분	합계	논벼	과수	채소	특용	화훼	일반 밭작 물	축산	기타
전체농가	1,383 (100.0)	787 (56.9)	143 (10.4)	238 (17.2)	38 (2.7)	8 (0.6)	92 (6.6)	72 (5.2)	5 (0.3)
5천만원 이상 농가	31 (100.0)	8 (27.4)	2 (8.1)	5 (15.8)	2 (5.0)	1 (3.3)	1 (1.7)	12 (38.3)	0.1 (0.5)

자료: 김정호외(2003), 100쪽

과수의 경우 품목별로 경영규모를 보면 과수의 특성이 반영되어 있다.

<표 6-3>에서 <표6-7>까지는 주요 과수인 사과, 배, 복숭아, 포도, 단감 등을 대상으로 재배규모별 농가호수와 그 비율이 제시되어 있다. 1990년에서 2000년에 걸쳐 사과재배 농가의 규모화가 상대적으로 빠르게 진행되어 왔다. 0.5ha 미만인 농가비율은 1990년에는 59.2%이었으나 2000년에는 51.2%로 감소했다. 반면에 재배규모 1ha 이상인 농가비율은 1990년에는 14.4%였으나 2000년에는 18.8%로 증가했다. 규모확대가 진행되어 왔지만 다수의 농가를 사과 전문경영농가로 육성하는 것은 한계가 많다.

배의 경우에는 예상외로 전문경영농가의 비율이 낮다. 2000년 당시 재배규모가 0.5ha 이하인 농가의 비율은 67.6%에 달했고 1.0ha 이상인 농가 비율은 12.2%에 불과했다. 배는 사과에 비해 수익성이 높고 노동집약적인 품목이라는 점을 감안하더라도 전문경영농가의 비율이 낮다. 즉 대부분의 배 재배농가는 복합경영유형이 지배적이라는 사실을 나타낸다.

난지형 과수로서 경남과 전남에 특화되어 있는 단감의 영농유형이 특이하다. 재배규모별 농가 분포비율은 상대적으로 양극분화의 유형을 나타내고 있다. 1990년 당시 규모가 0.5ha 미만인 농가 비율은 88.5%이었고 10년후에 와서도 그 비율은 86.1%로 약간 감소한 것에 지나지 않는다. 반면에 3ha이상 규모로 재배하는 농가는 1990년에는 0.5%에서 2000년에는 0.8%로 확대되었다. 0.5ha 미만으로 재배하는 농가는 복합경영 유형이고 3ha 이상의 규모는 고용노동력에 의존하는 경영유형이나 단감은 서리의 피해를 방지하기 위해 주로 경사지에 식재되어 있으므로 수확기에 노동력이 집중적으로 투입된다. 대규모로 경영하는 단감재배 농가는 수확기에 노동력을 확보하기 어려워 곤란을 겪고 있다. 그 외 복숭아와 포도의 재배면적별 농가분포를 보면 대부분의 농가가 복합경영유형에서 크게 탈피하지 못하고 있다는 사실을 나타낸다.

&lt;표6-3&gt; 사과 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가	비율	농가	비율	농가	비율
0.5ha 미만	41,944	59.2	38,207	53.2	21,910	51.2
0.5~1.0ha	18,770	26.5	21,302	29.7	13,166	30.8
1.0~1.5ha	5,671	8.0	6,707	9.3	3,859	9.0
1.5~2.0ha	2,197	3.1	2,908	4.1	2,151	5.0
2.0~3.0ha	1,405	2.0	1,699	2.4	1,145	2.7
3.0ha 이상	899	1.3	954	1.3	565	1.3
합계	70,886	100.0	71,777	100.0	42,796	100.0

자료: 김정호외(2003), 164쪽

&lt;표6-4&gt; 배 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가	비율	농가	비율	농가	비율
0.5ha 미만	41,944	59.2	38,207	53.2	21,910	51.2
0.5~1.0ha	18,770	26.5	21,302	29.7	13,166	30.8
1.0~1.5ha	5,671	8.0	6,707	9.3	3,859	9.0
1.5~2.0ha	2,197	3.1	2,908	4.1	2,151	5.0
2.0~3.0ha	1,405	2.0	1,699	2.4	1,145	2.7
3.0ha 이상	899	1.3	954	1.3	565	1.3
합계	70,886	100.0	71,777	100.0	42,796	100.0

자료: 김정호외(2003), 164쪽



&lt;표6-5&gt; 복숭아 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가	비율	농가	비율	농가	비율
0.5ha 미만	34,241	86.5	20,142	80.5	24,916	76.8
0.5~1.0ha	4,325	10.9	3,931	15.7	5,840	18.0
1.0~1.5ha	681	1.7	633	2.5	960	3.0
1.5~2.0ha	210	0.5	203	0.8	508	1.6
2.0~3.0ha	81	0.2	74	0.3	155	0.5
3.0ha 이상	36	0.1	27	0.1	55	0.2
합계	39,574	100.0	25,010	100.0	32,434	100.0

자료: 김정호외(2003), 164쪽

&lt;표6-6&gt; 포도 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가	비율	농가	비율	농가	비율
0.5ha 미만	30,438	85.8	35,261	73.0	36,242	73.0
0.5~1.0ha	4,264	12.0	10,372	21.5	10,738	21.6
1.0~1.5ha	569	1.6	2,044	4.2	1,796	3.6
1.5~2.0ha	146	0.4	429	0.9	611	1.2
2.0~3.0ha	57	0.2	159	0.3	187	0.4
3.0ha 이상	14	0.0	39	0.1	45	0.1
합계	35,488	100.0	48,304	100.0	49,619	100.0

자료: 김정호외(2003), 164쪽

&lt;표6-7&gt; 단감 재배면적 규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가	비율	농가	비율	농가	비율
0.5ha 미만	24,759	88.5	38,165	85.1	46,249	86.1
0.5~1.0ha	2,138	7.6	4,465	10.0	4,883	9.1
1.0~1.5ha	493	1.8	988	2.2	963	1.8
1.5~2.0ha	283	1.0	575	1.3	756	1.4
2.0~3.0ha	175	0.6	343	0.8	431	0.8
3.0ha 이상	142	0.5	296	0.7	451	0.8
합계	27,990	100.0	44,832	100.0	53,733	100.0

자료: 김정호외(2003), 164쪽

### 3) 축산분야 전업농

축산분야를 전문경영으로 육성하기는 상대적으로 용이하다. 즉 전형적인 자본 집약형이며 기술이용형 축산에 속하는 양돈과 양계는 이미 전문화와 규모화가 진행되었다.

반면에 토지이용형 축산에 속한 한우와 낙농경영은 규모확대에 한계가 크다. 그러나 낙농은 전문경영이 아니라면 존립하기 어렵다는 특수성 때문에 농후사료 의존형으로서 전형적인 착유형 낙농일지라도 적정규모를 확보한 전문경영으로 정착되어 있다.

<표6-8>에 제시되어 있는 바와 같이, 한우전문 경영이라 판단할 수 있는 사육규모 20두 이상으로 사육하는 한우농가 비율은 1990년의 1.1%에서 2000년에는 6.5%로 급증했다. 동기간에 있어 사육두수 비율은 14.1%에서 49.9%로 급증했다.

그러나 한육우 사육규모별 농가분포를 보면(표6-9), 규모확대가 진행되어 왔지만 호당 1~2두로 사육하는 전통적인 사육체계가 지배적이며 복합경영유형의 사육농가가 이를 담당하고 있다.

젖소는 사육기술을 습득하는 초기단계에서는 소규모로 사육하지만 일정단계를 지나면 적정규모를 확보하여 경영하게 된다(표6-10).

돼지 사육현황을 보면(표6-11) 사육두수별 농가분포는 양극화 현상을 보여주고 있다. 10두미만의 규모로 사육하고 있는 복합경영유형과 대규모로 사육하고 있는 기업경영형 양돈으로 나누어져 있다.

<표 6-8> 경영규모별 농가 및 경영규모 누적비율(1990, 1995, 2000)  
(단위 %)

구분	1990년		1995년		2000년	
	호수비율	두수비율	호수비율	두수비율	호수비율	두수비율
한우 20두 이상	1.1	14.1	4.4	28.6	6.5	49.9
젖소 50두 이상	1.7	8.7	6.0	18.9	26.4	54.1
돼지 1천두 이상	0.2	13.3	2.2	27.7	9.8	62.1
닭 1만수 이상	1.8	59.2	3.1	76.8	2.7	94.1

자료: 김정호외(2003), 99쪽

<표6-9> 한육우 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가 수	비율	농가 수	비율	농가 수	비율
1~2두	464,067	76.2	254,808	49.5	154,912	60.4
3~4두	78,006	12.8	108,972	21.2	40,448	15.8
5~9두	42,160	6.9	85,563	16.6	28,178	11.0
10~19두	17,866	2.9	42,800	8.3	16,412	6.4
20~29두	3,581	0.6	13,398	2.6	6,437	2.5
30~49두	2,124	0.3	6,840	1.3	5,579	2.2
50두 이상	863	0.1	2,557	0.5	4,684	1.8
실수합계	608,667	100.0	514,938	100.0	256,650	100.0

자료: 김정호외(2003), 166쪽

<표6-10> 젖소 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가 수	비율	농가 수	비율	농가 수	비율
1~2두	2,571	7.5	537	2.4	1,782	11.8
3~4두	2,203	6.4	592	2.6	517	3.4
5~9두	9,008	26.2	2,294	10.2	772	5.1
10~19두	12,992	37.8	7,238	32.1	1,678	11.1
20~29두	4,945	14.4	6,107	27.1	2,175	14.4
30~49두	2,065	6.0	4,399	19.5	4,178	27.7
50두 이상	574	1.7	1,360	6.0	3,980	26.4
실수합계	34,349	100.0	22,527	100.0	15,082	100.0

자료: 김정호외(2003), 166쪽

<표6-11> 돼지 사육규모별 농가(1990, 1995, 2000)

(단위: 호 %)

구분	1990		1995		2000	
	농가 수	비율	농가 수	비율	농가 수	비율
1~9두	100,840	72.3	21,817	46.9	10,847	44.9
10~49	21,625	15.5	7,681	16.5	3,293	13.6
50~99	7,112	5.1	3,347	7.2	1,344	5.6
100~499	8,610	6.2	10,268	22.1	3,800	15.8
500~999	975	0.7	2,396	5.2	2,466	10.2
1000두 이상	293	0.2	1,006	2.2	2,376	9.8
실수합계	139,455	100.0	46,515	100.0	24,126	100.0

자료: 김정호외(2003), 166쪽

### 3. 복합경영 육성

식량작물인 수도, 성장작물인 과수, 채소 등의 작물을 대상으로 경작규모별 농가호수 분포를 검토했다. 아울러 토지이용형 축산유형이라 하는 한육우의 사육규모별 농가분포를 고찰했다.

이러한 품목을 전제로 할 때 가격경쟁력을 갖출 수 있는 정도의 전문화는 한계가 크다는 사실이 밝혀졌다. 고품질 경쟁력을 갖춘 농산물을 생산해 내는 전문경영 농가는 이미 성장한 농가와 향후 육성할 수 있는 농가가 상당수를 점하고 있다.

그러나 대다수의 중·소농은 영농을 지속하는 한 복합경영 유형에 정착될 수밖에 없는 현실이다. 즉 경영규모와 보유자원을 고려할 때 단작전문경영유형보다는 다각경영이 유리하다고 판단된다. 즉 보유자원을 효율적으로 활용하고 가족 노동력의 연간 이용시간을 최대한으로 확대시켜 고품질의 농산물을 생산한다면 건실한 영농체로 존속할 수 있다고 판단된다.

### 4. 중·소농의 조직화 방안

#### 1) 중·소농의 경쟁력을 높이기 위한 협동조직화 지원정책 강화

영농규모가 작은 중·소농으로서 경쟁력을 가지려면 조직화를 통해 협동화된 경제활동을 수행해 나가야 한다. 중·소농들의 경제활동을 보강하기 위한 협동조합은 동질성과 긴밀성 및 경제성이 갖추어진 조직체이어야 한다. 품목, 지역 또는 지향목표의 동질성이 갖추어져야만 협동하는 동기가 유발되고 의지가 발생된다. 자주 만날 수 있거나 수시로 함께 할 수 있는 긴밀한 관계가 되어야만 협동이 가능하다. 그리고 이와 같은 협동활동은 참여자에게 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있어야만 사업이 활성화될 수 있다.

우리나라의 협동조합은 이러한 기본적 요건을 갖추지 못한 비자생적 조직이며 실질적인 협동조직체로서 경제활동 기능을 수행하지 못했다. 협동조직으로서 그 본래의 기능을 발휘할 수 있을 것으로 기대한 영농조합법인과 농업회사법인 제도도 도입되었다. 이러한 조직경영체는 생산주체로서 역할을 수행하지 못하고 있지만 유통분야에는 참여하고 있다. 그러나 제4장에서 고찰한 바와 같이 소기의 역할을 수행하지 못하고 유명무실한

실정이다.

경제활동을 하는 협동조직이 잘 운영되기 위해서는 품목별 연합조직이 활성화되어야 한다. 이들 품목 조직이 경제활동을 조직적으로 하기 위한 수단으로써 지역단위 소규모 영농조합들을 육성 지원하는 형태로 발전되어야 한다. 그러나 우리나라의 경우는 품목별 연합조직이 없는 상태에서 지역단위에 독립된 소규모 영농조합을 육성함으로써 이들의 경제활동의 방향이나 수단이 취약한 여건을 가지게 되었다. 그러므로 중·소농의 경제활동을 신장시키려면 영농조합과 농업회사법인 등 영농조직들의 활성화를 위해서는 이들이 품목별로 전국적인 연합조직이 되도록 유도하고 지도해야 한다. 즉 현재의 모든 영농조합들이 품목별 소규모 경제활동 조직으로의 재편해야 하며 이것이 영농조직들의 협동활동을 강화시킬 수 있을 것이다.

한편, 이들 소규모 품목별 영농조직들이 경제활동을 원활하게 할 수 있도록 조직경영 능력을 키워주고 사후 관리해 주는 단계별 지원체계가 수립되어야 한다. 특히 정부의 지원을 받는 농업관련 조직체들은 경영지도와 상담이 정기적으로 이루어져야 하고 평가도 이루어져야 사후적 단계별 지원이 가능해 진다. 그리고 이와 같은 평가와 지원 근거를 마련하기 위해서는 이들 조직의 부기기장제의 의무화 보다는 더 구체적이고 강력한 사후관리 체계를 수립해야 한다.

그 외에도 영농조합이나 농업회사법인 등 농업관련 조직체들의 농산물 가공활동 지원을 위해 각종 인허가제도를 지방자치제로 이양하는 등 제도개선이 이루어져야 한다. 지금까지 보건의당국의 농산물 가공 및 식품가공 인허가 업무는 주로 규제 혹은 억제 기능을 해 왔으나 농업관련 조직체들이 적극적으로 참여할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

## 2) 고품질 농산물 생산농가 지원정책 확대

중·소농들이 규모확대 없이도 소득을 향상시키고 발전할 수 있는 또 하나의 방법은 특수농법에 의한 고품질, 고부가가치 농산물 또는 농산품을 생산하는 고품농업 방법이다.

소규모의 고품질 농산물생산과 농산가공품 생산활동은 독특한 특성을 가지는 소량생산 방식이다. 그러나 이 경우에도 규모화의 효과를 가지기 위한 협동조합 방식이 필요하며 주산단지 형성이나 소비자와의 직거래 유통 등이 연계되어야만 한다. 이와 같은 농업지원정책에 포함될 수 있는 사업으로는 무농약, 무비료 투입농산물 생산이나 유기농법에 의한 생산

및 그 농산물의 무첨가물 가공사업 등이다. 이러한 환경친화적인 농업 외에도 특수한 농법에 의한 특산물 생산농업이 있다. 예를 들면 천궁이나 당귀의 잎을 어린 송아지 때부터 갈아서 먹여 길러 색깔이나 향이 나는 쇠고기를 생산하고 있는 ‘봉화 한약우 영농조합’ 이라든가, 인삼의 싹뿌리와 잎을 먹여 기르는 ‘인삼 닭과 인삼 계란 생산조직’ 등이 있다.

## 제4절 농외소득원 개발

### 1. 중·소농과 농외소득

경제성장과 더불어 도·농간 소득격차가 심화되어 왔다. 특히 WTO 출범과 더불어 농산물 시장개방이 확대됨에 따라 농가교역조건이 악화되어 도·농간 소득격차는 확대되었다. 농가의 농업소득을 증대시키려면 농가교역조건을 개선시키고 농업노동 생산성은 제고시켜야 하지만 한계가 크다.

한편, 농업내부에서도 농가계층 간 소득격차가 확대되어 형평성의 가치관에서 판단한 농가소득문제가 심각한 국면에 처해있다. 중·소농의 농업소득을 증대시키는데 한계가 크므로 농외소득을 증대시키는 대안을 찾아야 하며 이를 위해서는 농외소득원을 개발해야 할 것이다.

한편 농가교역조건을 개선하려면 농산물 가격을 지지하고 생산요소가격을 보조해야 한다. 그런데 1980년대에 들어와 농산물 수입개방 압력이 가중됨에 따라 농산물 가격지지는 한계에 직면하게 되었다. 이처럼 농업소득 증대의 한계를 인정하지 않을 수 없다는 전제하에 농외소득으로 농가소득을 증대시킨다는 차선의 정책대안을 제시하였으며 이것이 바로 농촌공업화이다.

한편 소농이 보유한 토지, 노동, 자본 등의 제 자원이 농업생산에 충분히 활용되지 못해 농가소득이 상대적으로 낮다면 농가가 보유하고 있는 자원을 비농업분야에 활용할 수 있는 대안을 찾아야 할 것이다. 특히 가족노동력이 비농업에 취업했거나 취업하려 한다면 적어도 다음 중 어느 하나는 충족시키고 있다.

첫째, 경작규모 혹은 영농규모가 영세하여 가족 노동력을 농업생산에 완전히 연소시키지 못해 가족 노동력의 연간 보수가 비농업종사자의 그것에 비해 낮다면 남은 노동력을 비농업에 활용하여야 할 것이다.

둘째, 가족 노동력이 농업생산에 충분히 활용되고 있음에도 불구하고 연간 보수가 비농업 취업자에 비해 낮다면 가족노동력의 연간보수를 극대화시킬 수 있도록 농업노동력을 농업과 비농업에 적절하게 배분해야 한다.

셋째, 수도권 지대에서는 벼 위주의 생산구조이므로 농번기와 농한기가 뚜렷이 구분된다. 농업소득만으로 가계비를 확보하지 못하는 농가는 농한기에 비농업분야에 취업하여 노임소득을 획득하여야 할 것이다.

토지, 자본, 노동 등 생산자원이 농업과 비농업간에 자유로이 이동할 수 있다면 농업종사자와 비농업종사자간에 소득격차가 크지 않을 것이다. 그러나 농가소득이 낮아도 농업노동력이 일자리를 찾아 도시로 떠날 수 없는 사례가 많고 설사 가능하다고 해도 이촌은 도시문제를 악화시킨다.

농촌을 떠나지 않고 농외소득을 올릴 수 있는 대안은 농업이외 사업을 겸업하거나 비농업분야에 취업하는 것이다. 겸업하게 되면 농가가 보유하고 있는 자본, 토지, 노동 등의 제 자원을 활용하게 되고 취업하게 되면 노동력만 투입하게 된다.

## 2. 농촌공업화의 전개 과정

호당 경작규모가 영세하여 가족 노동력이 자가에서 경영하는 농지에 활용되지 못해 이를 타 분야에 활용하여 농외소득을 증대시키려는 정책대안이 광복 이후 지속적으로 추진되어 왔다. 1945~1960년에는 유희 노동력과 농업 부산물인 짚을 이용하는 고품품 생산장려정책이 추진되었다.

1963~1965년에는 농협중앙회가 주도한 농촌 가내공업 육성사업, 1965년부터 농림부에서 추진한 자립 안정농가 조성사업 등이 산발적으로 추진되었고 이러한 농가부업 개발사업도 일종의 농외소득원 개발정책에 속한다.

1967년부터 농외소득원 개발사업이 추진되었으며 사업 내용을 기준으로 이 시기부터 현재에 이르기까지 크게 3기로 나눌 수 있다.(한국농촌경제연구원(1998; 2137-2140).

제1기는 1967~1983년 기간인데 농한기에 유희노동력과 유희자원을 활용할 수 있는 농가부업 개발에 중점을 둔 시기이다. 경작규모가 영세하여 농촌에는 유희 노동력이 상존하였으며 이를 농외소득 증대에 활용하려는 목적하에 1967년에 ‘농어촌부업단지육성사업’을 채택했다. 여기서는 식량작물의 농가소득을 획득할 수 있는 일 전부를 부업(副業)으로 정의했다. 농

업 부산물과 임산물을 이용한 가공·생산, 유희지를 이용한 소규모 과수, 약초, 화훼재배, 양봉 또는 중소 가축사육 등이 농가부업에 포함되었다.

1968~1971년에는 제1차 ‘농어민 소득증대 특별사업’이 추진되었는데 이때는 위탁가공이나 수공업 등 농외사업을 중심으로 농가부업을 개발하였다. 뒤이어 1972~1976년에는 ‘제2차 농어민 소득증대 특별사업’이 추진되었으며 대표적인 농외소득원 개발정책은 1972년부터 시작된 새마을공장 건설사업이다. 공장을 지방에 분산시켜 농촌의 잠재실업을 활용하여 농외소득을 증대시키면 도·농간 소득격차 해소와 지역 균형개발이라는 정책효과를 가져올 것으로 기대했다.

새마을공장 건설사업에는 다음과 같은 구체적인 추진 방법을 채택하여 실시했다.

첫째, 1개 면에 1개 공장 이상 건설한다는 목표를 설정하고 공장입지 조건이 유리한 지역부터 우선 추진한다.

둘째, 지역 내에서 원료조달이 가능하고 노동집약적이며 계열화에 유리한 제품을 생산하는 공장을 우선 건설하며 지역여건과 원료생산 및 산업간의 관련 효과를 종합하고 조정하면서 추진한다.

셋째, 경영과 기술 및 판로면에서 경쟁력을 갖춘 건설한 업체를 새마을공장으로 선정한다. 1972년부터 1983년까지 1,357개 사업체가 새마을공장으로 선정되었지만 실패한 농외소득원 개발정책으로 평가받고 있다.

제2기는 1983~1989년간의 기간이다. 1980년에 들어와 도·농간 소득격차가 심화되었으나 개방경제로 전환됨에 따라 농업소득 증대의 한계를 수긍하지 않을 수 없어 차선의 정책대안으로 획기적인 농외소득원 개발정책을 추진하기에 이르렀다. 아울러 농촌에 취업기회가 확대되면 향도이촌의 둔화를 가져와 도시문제 해결에도 보탬이 되고 도·농간 성장격차도 해결된다는 정책의도가 이면에 깔려 있었다.

이러한 정책효과를 노리고 1983년 12월에 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정·공포하였다. 여기에 의거하여 ‘농공단지’, ‘특산단지’, ‘농어촌 관광소득원 개발’, ‘농산물가공산업육성’ 등 농외소득원 개발사업이 본격적으로 추진되었다.

종합적이고 체계적인 농외소득원개발 정책수단을 마련하고 막대한 자금을 투입하여 추진한 농외소득원 개발사업은 실패로 끝났다. 1980년 중반 이후에 농촌에는 비농업 분야에 취업할 노동력이 남아 있지 않아 값싼 노동력을 찾아 농촌지역에 공장을 설립한다는 이점을 누릴 수 없었다.

도시민의 여가 수요를 농촌에 유치하여 도시민의 정서함양과 농외소득



증대에 기여하기 위해 개발한 휴양단지과 관광농원도 실패로 끝났다. 도시민의 여가 이용 형태가 질적으로 향상되고 있다는 전제가 들어맞지 않았기 때문이다.

제3기는 1990년부터 현재까지의 기간이다. 1990년에 「농어촌발전특별조치법」을 제정하여 본격적으로 농업구조개선사업에 착수하였다. 이는 종전의 ‘농어촌부업단지’를 ‘농어촌특산물생산단지(특산단지)’로, ‘농어촌지역공업개발촉진지구’를 ‘농공단지’로 개칭하고 양대 사업을 확대하였다. 또한 임가공사업, 산지농산물 가공사업, 전통식품 개발사업을 도입하였다. 나아가 민박마을 지정, 농어촌 휴양단지 개발사업을 보강하여 농어촌관광소득원 개발사업을 확대하였다.

그러나 UR 협상이 타결되고 WTO 체제로 출범함에 따라 농외소득원 개발정책은 뒷전으로 밀리게 되었다. 즉 국내농업의 국제경쟁력 확보를 위한 농업구조 개선사업을 중점적으로 지원함에 따라 농어촌소득원 개발사업에 대한 투자가 위축되었다. 이처럼 농외소득원 개발사업이 후퇴하게 된 배경에는 농외소득원 개발사업이 성공하기 어렵다는 비판론이 크게 작용했다.

설상가상으로 경제위기가 지속됨에 따라 농공단지는 운영위기에 직면하였지만 주 5일, 40시간 근무제가 정착됨에 따라 도시민의 여가수요가 늘어나 농업과 농촌자원을 농외소득원으로 활용하려는 분위기가 성숙되고 있다.

### 3. 농외소득원 개발의 한계

#### 1) 정책기준

경제성장 초기 단계에는 농가의 유희 노동력을 포함한 보유자원을 활용하여 농가소득을 증대시키려는 목적으로 농외소득원 개발사업을 추진했다. 즉 이 시기에는 주로 농가부업 또는 가내수공업 형태로 농가에 겸업 기회를 제공하는 사업을 지원했다. 뒤이어 개방경제로 전환되고 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농산물 가격지지를 통한 농업소득 증대의 한계를 인정하지 않을 수 없게 되었고 농외소득을 증대시켜 농가소득을 높이는 방안을 강구했다. 물론 경작규모 확대를 근간으로 한 농업구조개선은 단기적으로 실현하기 어렵다는 판단이 이면에 깔려 있었다.

한편, 경제성장과 더불어 농업 노동력이 탈농·이촌함에 따라 도시 과밀화가 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다. 농촌 과소화, 도시 과밀화를

동시에 해결하고 지역균형개발로 지역 간 성장격차를 해소시킬 수 있는 대안으로 재촌 농외취업 기회를 증대시키는 정책이 각광을 받게 되었다.

농촌지역에 겸업 내지 취업기회가 늘어나면 재촌탈농이 일어나 전업농의 경작규모 확대에 기여하는 정책효과도 나타날 것으로 기대했다. 즉 농외소득원 개발정책은 ① 농가소득 증대 ② 도시문제 완화 ③ 지역균형 개발 ④ 영농규모확대 등의 정책 효과가 나타날 것으로 기대했다.

이러한 정책효과를 거두기 위해 ① 농공단지 개발 ② 특산단지 지정 ③ 산지가공산업 육성 ④ 농어촌 관광소득원 개발 등 다양한 정책수단을 동원하고 막대한 자금을 투입했지만 소기의 정책 효과를 거두지 못했다.

1980년대 중반에는 형평성의 차원에서 평가한 농가소득 문제 해결에 농정의 비중을 두었고 효율성의 측면에서 평가한 농업구조 개선은 뒷전으로 밀려난 실정이었다. 더욱이 농외소득원 개발정책을 추진하는 과정에서 농가의 겸업화 내지 농촌공업화가 농업구조에 미치는 역기능을 고려할 여지가 없었다. 이 역 기능을 요약하면 다음과 같다(김병택, 2002; 442).

첫째, 농가는 '토지를 가진 노동자'로 전락되고 생산수단인 농지를 재산증식의 목적으로 소유하게 됨에 따라 매매지가(賣買地價)가 수익지가(收益地價)를 상회하고 그 격차가 확대되므로 농지매입에 의한 규모확대가 어렵게 된다. 즉 겸업농가는 농지를 팔지도, 임대하지도 않아 농지유동이 둔화되어 농업구조개선에 타격을 가하게 된다.

둘째, 겸업농가는 농외소득으로 가계비를 충당할 수 있게 되면 여가선용 또는 취미로 영농하게 되므로 농업생산의 조방화(粗放化)로 진행된다.

셋째, 겸업농가의 생산구조는 주곡위주이므로 생산구조 개선이 어렵다. 쌀 생산 과잉으로 수도 식부면적을 줄여야 할 경우 생산비가 높은 농가부터 식부면적을 줄여야 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 겸업농의 영농구조에는 수도가 적합하고 더구나 농기계 임경작업 체계가 잘 갖추어져 있으므로 겸업농은 수도작을 포기하지 않는다. 이처럼 농가의 겸업화는 영농규모 확대와 생산구조 조정에 부정적인 효과를 가져오게 된다. 이런 현상은 농촌공업화 수준이 높은 도시근교 수도작지대에 이미 일반화되어 있다는 사실이 밝혀졌다(김병택 외, 1992; 51-60).

그러나 농외소득원 개발사업이 성공하지 못했고 농촌공업화 수준이 낮아 겸업화의 역기능을 우려하지 않아도 될 처지이다. 그렇지만 향후 농업소득원 개발정책을 추진해 나가는 과정에서 농촌공업화의 역기능을 최소화하고 효율성의 측면에서 판단한 농업구조 개선에 기여할 수 있는 정책대안이 마련되어야 할 것이다. 즉 지역경제여건, 농업구조, 농산물 생산조

직 등을 고려하며 지역실정에 적합한 농외소득원 개발정책을 추진해 나아가야 할 것이다. 아울러 지역 내 농가의 경제구조를 고려하여 전업농, 겸업농, 탈농대상 고령자 농가 등 선택적으로 농가를 육성해 나아가야 할 것이다.

## 2) 농공단지

농가에 농외취업기회를 제공하고자 1986년부터 농공단지 개발사업을 추진해 왔다. 농공단지를 조성하여 입주기업을 유치하고자 단지 개발비를 보조하였으며 입주기업에 대한 행정절차를 간소화시켰고 파격적인 세제 지원 혜택을 부여했다.

막대한 자금을 투입하여 농공단지를 조성하고 입주기업을 대상으로 파격적인 세제 및 금융지원을 단행했지만 전반적으로 볼 때 농공단지 사업은 실패했다는 평가가 내려지고 있다. 농공단지 내의 입주기업에 대한 전반적인 평가를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농공단지 중 도시근교지역, 고속도로 주변 지역, 산업기지 인근 지역 등 공장입지 조건이 유리한 지역에 조성한 농공단지는 성공한 것으로 나타났다. 즉 입지 조건이 유리하여 농공단지를 조성하지 않아도 농촌공업화가 급속도로 진행되고 있는 지역에 위치한 농공단지는 제대로 운영되고 있다. 그러나 농공단지 개발이 절실한 지역 이른바 조건불리지역에 조성한 농공단지는 성공하지 못했다.

둘째, 입주기업 유형으로 분류해 보면 이전, 분공장 유형은 정상적으로 가동되고 있지만 도산한 기업은 대개 현지에서 창업한 공장이라는 사실이 드러났다. 창업한 공장이 생산한 제품 중에는 경쟁력을 갖추지 못한 기술조방적이고 노동집약적인 품목이 많았고 경영주의 경영기술이 미숙했으며 기능공을 확보하지 못했기 때문에 경영부실을 가져왔다는 평가가 내려지고 있다.

일반농촌지역에 조성한 농공단지의 실패요인을 다각적인 측면에서 분석해야 하지만 농촌지역에 있는 공단이라는 측면에서 볼 때 다음 두 가지 조건을 충족하지 못했기 때문이다.

첫째, 농촌 노동력에 농외취업기회를 제공하기 위해 농공단지를 개발했지만 농공단지를 본격적으로 개발한 1990년 초반에는 농촌지역에 노동력이 부족한 상태이었다. 신규 졸업자를 기능공으로 확보하지 못했고 잡급직마저 구하기도 어려운 실정이었다.

둘째, 도시에 거주하는 기능공이 농촌지역으로 되돌아오길 바랬지만 실

현되지 않았다. 흔히들 도시 기능공이 본인의 출신지역의 농공단지로 귀향하면 이를 U턴이라 하고 출신지외 타 지역의 농공단지로 귀향하면 J턴이라 한다. 또한 도시출신이 농촌지역으로 이동하면 I턴이라고 한다. U턴 보다는 J턴이 바람직하지만 U턴, J턴을 불문하고 도시 기능공의 귀향이 적었다. 이 요인은 사회가치관의 측면에서 검토해야 하므로 여기서는 논외로 하였다.

중후장대(重厚長大)한 제품을 생산하는 중화학공업 위주의 산업구조에서 경박단소(輕薄短小)한 제품이나 기술을 제공하는 첨단산업, 정보산업, 지식산업으로 개편해야만 국제경쟁에서 생존할 수 있다는 경제발전 전략을 전제로 농공단지 개발사업을 전면적으로 재검토해야 할 것이다. 즉 신규개발을 지양하고 기존의 농공단지를 면밀하게 검토하여 지역 실정에 맞는 지방공업단지로 개편하여야 할 것이다.

### 3) 특산 단지

지역의 부존자원과 유희자원을 활용하여 특산품을 생산하여 농외소득을 증대시키는 정책이 광복이후 지속적으로 추진되어 왔다. 농가의 유희자원은 경제성장과 더불어 변천되어 왔고 여기에 부응하여 농외소득 개발정책이 조정되어 왔다. 농촌에 노동력이 풍부했고 또한 주곡 위주의 생산구조하에서는 농번기와 농한기가 뚜렷하게 구분되므로 농한기 유희노동력을 이용하여 농외소득을 증대시키는 정책대안이 제시되었다. 즉 광복이후 1950년대에는 농한기의 유희노동력과 짚을 비롯한 농업부산물을 이용하여 가마니, 새끼 등의 고품품을 생산하여 판매하도록 지원했다.

1960년대에 들어와 소득수준이 향상됨에 따라 도시민이 필요로 하는 가공품을 생산하도록 지원했다. 즉 '농어촌 부업단지 육성사업'을 추진했으며, 대상 품목은 인초 및 완초 가공품, 편물, 양고라 토끼, 한지 등 지역의 부존 자원과 전통기술을 이용한 가공제품이었다. 1990년에 공포된 「농어촌발전 특별조치법」에 의거 '농어촌 부업단지'를 '농어촌 특산단지'로 개칭하고 지원을 확대했다.

경제성장과 더불어 노임이 상승함에 따라 노동집약적이고 기술조방적인 특산물은 경쟁력이 약화되어 쇠퇴하기 마련이다 이에 따라 특산단지 지정에서 탈락되는 단지가 매년 급증해 왔다(김병택, 1994). 단지에서 생산된 제품은 고유기술을 이용한 독점품이거나 차별화되었을 때 경쟁력을 확보할 수 있다. 그러므로 여기에 맞추어 '특산품 생산단지'사업도 정책 방향을 조정해야 할 것이다. 전통기술을 전승하거나 개발하여 민속공예품

을 비롯한 특화제품을 생산하도록 지원해야 한다. 또한 ‘특산단지’에서 생산하는 제품의 판로를 확보해야 한다. 각 도에서는 특산단지 생산제품을 판매하는 직판장을 개설하여 운영했지만 성공하지 못했다. 대형 할인매장에 특산품 전매장을 개설해야 하고 전자상거래망을 구축하여 직거래 판로를 개척해 나아가야 할 것이다.

#### 4) 농산물 가공산업

농촌지역에 농산물 가공공장을 설립하면 농가소득 증대에 크게 기여한다. 가내 수공업 형태로 농산물 가공에 참여한다면 창출된 부가가치는 전부 농가에 귀속된다. 또한 기업 형태의 가공공장이 입지하면 원료 농산물 이용으로 농업소득 증대를 가져오고 농촌 노동력을 고용하므로 노임소득 증대에 기여하게 된다. 이러한 정책 효과를 바라고 정부는 산지 가공공장 육성사업을 수행해 왔으며 경제성장 과정에서 추진절차가 다양하게 전개되어 왔다.

1968년부터 ‘농어촌부업단지 육성사업’을 수행하였고 이 중에는 식품가공 분야가 큰 비중을 차지하였다. 1973년부터 새마을 공장 지원사업이 시작되었고 농외소득 증대효과를 고려하여 식품 가공공장을 우선 지원했다.

1983년에 마련된 「농어촌소득원개발촉진법」에 의거 식품가공산업을 본격적으로 육성하기 시작했다. 농촌지역에 입지하는 식품가공공장을 지원하는 제도적 장치가 마련된 셈이다. 이 법에 의거하여 ‘산지복합 가공공장 건설사업’이 추진되었다.

1990년에 「농어촌발전특별조치법」 제정을 계기로 산발적으로 지원해 온 농산물 가공산업이 재정립되었다. 즉 농산물 가공산업에 관련된 사업은 ‘전통식품 개발사업’과 ‘산지계열 가공산업 지원사업’으로 나누어 지원해 오고 있다. 전통식품으로 지정되면 정부보조와 융자혜택이 주어지고 산지계열 가공공장으로 지정받으면 장기 저리의 융자혜택만 받게 된다.

산지 농산물 가공공장은 정부지원에도 불구하고 성장하지 못했으며 많은 문제를 안고 있는 것으로 알려져 있으며 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부지원업체는 국내 농산물을 원료로 사용해야 하는데 그 원료 농산물 생산이 계절성을 띠고 가격 변동폭이 크다. 이에 따라 값싼 외국 농산물을 원료로 사용하는 일반업체에 비해 가격경쟁에서 불리하다.

둘째, 국내산 원료를 이용하는 가공업체는 품질경쟁력을 갖추는 데 곤란을 겪고 있으며 이를 실현한다 해도 상품차별화에 어려움이 많다.

셋째, 정부지원 대상업체는 대개 경영규모가 영세하여 판로확보에 어려

움이 많다. 대기업 규모의 가공업체는 생산제품을 분산시키는 체계를 갖추고 있으나 중소기업 규모의 산지가공공장은 판로확보에 애로가 많다. 특히 가내수공업 유형의 전통식품업체는 직판, 우편주문판매 등을 활용하고 있으나 판매량을 확대하는 데 한계가 크다.

넷째, 소규모의 산지가공업체의 생산품은 국내산 원료를 이용한 고품질의 식품을 생산하지만 소비자의 신뢰를 얻지 못해 제값을 받지 못하고 있다. 즉, 소비자들은 대기업 제품이 더 안전하다고 믿고 있으며 만약 식품안전사고가 발생했을 때 가내수공업 제품을 이용한 소비자는 보상받지 못할 것을 우려하고 있다

농가소득 증대 및 지역경제에 큰 보탬이 되고 있는 산지 가공산업을 발전시키려면 우선 품질좋은 가공품을 생산해야 하는데 이를 위해서는 전통 가공기술을 현대화시켜야 한다. 농림부 산하 한국식품개발연구원과 지역 대학이 기술개발에 참여하고 있지만 아직 미흡한 수준이다.

또한 생산한 제품을 차별화시키고 판로를 확보해야 한다. 농협은 자회사인 유통회사를 통해 조합원 또는 회원 조합이 생산한 가공식품을 전국에 판매할 수 있도록 유통체계를 갖추어야 한다. 아울러 생산자는 우편판매, 전자상거래를 통한 직거래 체계를 갖추어야 할 것이다.

##### 5) 관광소득원 개발

농어촌 휴양자원을 도시민의 여가선용에 활용하여 농외소득을 증대시키는 정책은 「농어촌소득원개발촉진법」에 근거를 두고 있다. 여기에 의거하여 1984년에 관광농원 시범사업을 벌였고 그 후 1991년까지 ‘농어촌 관광소득원 개발사업 추진요령’을 마련하여 실시해 왔다. 이 추진요령에 의거하여 1989년에 ‘농어촌 휴양단지 개발사업’을 도입하였고, 1990년에 마련된 「농어촌 발전 특별조치법」에 ‘농어촌 휴양단지’, ‘관광농업’, ‘민박마을’ 등을 규정하였다. 1994년 12월에 공포한 「농어촌정비법」에 농어촌 휴양자원 개발사업을 ‘관광농업사업’, ‘농어촌 휴양단지사업’, ‘주말농원사업’으로 분류하고 사업 내용을 구체적으로 명시하였다.

역사가 깊고 대표적인 농어촌 휴양자원 개발사업이 관광농원 조성사업이다. 관광농업은 농업을 대상으로 하는 여행형태로서 협의로는 농장견학, 관찰, 영농체험 등을 말하고 광의로는 ‘농업을 대상으로 한 종합적인 레크리에이션’이라 할 수 있다. 관광농원 개발사업 목적은 ①도시민의 정서함양에 기여하고 ② 농어가 소득증대에 기여하며 ③농어촌에 새로운 서비스산업을 육성하는 데에 있다.

이러한 정책 목표를 달성하기 위해 제시한 관광농원 개발산업의 추진 방향은(한국농촌경제연구원, 2000; 367-370) ①지역별 자연환경 및 농업 여건을 고려하여 특색 있는 관광농원을 개발함으로써 지역개발의 촉진을 도모하고 ②관광농원은 「농어촌 발전 특별 조치법」상 ‘농촌지역’ 중 적지를 선정하여 개발하되 ③농원의 운영주체는 농업인으로 하며 ④농업인과 지역 주민의 실질소득 증대에 기여할 수 있는 방향으로 운영해야하며 ⑤농원으로서의 특성이 나타날 수 있도록 반드시 일정 규모 이상의 작목을 입식해야 하며 ⑥모든 시설물은 자연지형 및 경제적 여건을 고려하여 자연경관과의 조화를 유지하면서 건전하게 개발해야 하고 ⑦농원은 도시민에게 건전하고 생산적인 휴식장소로 기여하고 농촌사회와 농업생산의 산 교육장으로 활용할 수 있어야 하며 ⑧다수 농업인의 참여와 경영활성화를 위하여 생산자단체, 5인 이상 농업인으로 구성된 영농조합법인, 작목반 등의 공동출자에 의한 개발 등이 있다.

정부가 제시하는 관광농원 개발유형은 다양하게 전개되어 왔다. 이른바 아동자연 학습형, 주말농원형, 청소년 심신수련형, 산간지역휴양형, 스포츠 레저형 등의 유형이 제시되었다. 아울러 각 유형별로 갖추어야 할 기본시설과 필요시설이 변경되어 왔다. 기본 시설은 크게 바뀌지 않았지만 편의시설은 관광농원의 경영수지를 개선한다는 차원에서 크게 완화되어 왔다. 그 예를 들면 초기 단계에는 숙박시설로서 민박을 권장하였으나 1994년부터 고급여관을 허용했다. 기본시설은 농원, 판매장, 휴게소, 진입로, 주차장, 화장실 등이다.

경제성장과 더불어 늘어나는 관광수요를 농촌지역으로 끌어들여 농외소득을 늘리려는 의도로 1989년에는 시장·군수, 공공단체, 생산자단체가 개발하는 규모가 큰 ‘농어촌휴양단지 개발사업’을 추진하였다. 이 사업은 기존의 문화관광부에서 추진하고 있는 관광개발사업과 차별화되지 않아 사업 추진에 어려움이 많다.

경관이 수려한 지역의 농가가 산발적으로 수행하던 민박사업을 조직적이고 체계적으로 지원하려는 의도하에 1991년부터 ‘농어촌민박마을 조성사업’으로 추진해 오고 있다.

#### 4. 개발사업의 발전방향

##### 1) 기본방향

호당 경작규모가 영세하여 농가의 보유자원이 농업에 충분히 연소되지 못하는 현실을 감안하여 광복이후부터 농외소득원 개발정책이 추진되어 왔다. 또한 급속한 경제성장과 더불어 산업간 성장격차가 악화됨에 따라 도·농간 소득격차가 확대되었고, 이를 해소하고자 농촌공업화를 위시한 농외소득원 개발정책에 박차를 가했다. 그러나 막대한 투·융자 자금을 투입하고 다양한 정책수단을 동원하여 추진해 왔지만 농외소득원 개발정책은 소기의 정책효과를 거두지 못했다.

도·농간 소득격차를 축소시키지 못한 경제여건 하에서 설상가상으로 WTO 체계가 출범하여 농산물 가격지지와 농업생산요소 보조를 후퇴시키지 않을 수 없는 처지에 직면하였고 농가의 농업소득 증대의 한계를 받아들이지 않을 수 없는 실정이다.

도·농간 소득격차를 줄이고 농업내부에서 야기된 계층간 소득격차를 해소하기 위해서는 농외소득을 증대시켜야 한다는 주장이 설득력을 갖지만 이를 실행하는 데는 어려움이 많다.

지속적인 경제성장을 추구하려면 산업구조개편이 불가피하다. 즉, 기술집약적인 첨단산업, 지식산업, 정보산업으로 개편해야 하며 이를 전제로 농촌공업화를 추진하기에는 한계가 크다. 그러나 도시민은 쾌적한 생활환경을 동경하고 있으며 주 5일 근무제가 정착됨에 따라 여가수요가 증가하고 질적으로 향상되고 있다. 아울러 고품질의 안전한 농산물을 원하고 있으므로 농촌의 농업생산과 부존자원을 도시민의 수요에 부응시키면 농외소득증대에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

##### 2) 농촌공업개발

기술집약적인 지식산업 위주로 산업구조를 개편해야 한다는 측면에서 보면 농촌공업개발의 한계를 수긍하지 않을 수 없다. 그러나 산업을 개편하는 방식으로 기존 농공단지를 활용하며 농촌공업화를 추진한다면 농외소득증대에 크게 기여할 수 있다. 특히 중·소농의 가족원에게 고용기회를 창출하기에 가장 보편적이고 쉬운 방법이 공업개발이다.

공업개발 방법으로는 새로운 사업체를 창업하거나 다양한 인센티브를 통해 타 지역의 공업을 현지로 유치하는 방안을 들 수 있다. 지역의 여건에 따라 이들 창업이나 유치업체(誘致業體)를 집단화하거나 혹은 개별·



분산입지 하는 방식을 선택할 수 있을 것이다. 우리나라는 용도지역의 지정·운영이나 공업단지의 조성 등의 공업입지 정책을 통해 공업의 적절한 재배치를 유도하고 있다. 특히 농촌지역의 공업개발을 위해서 저렴한 공업용지를 제공하고 입주업체에 대한 조세·금융지원을 하는 농공단지 개발사업을 추진해 오고 있다.

농촌지역의 공업개발은 이들 지역이 가진 불리한 입지조건과 이로 인한 입주업체 확보의 어려움, 입주한 기업의 지속적이고 안정적인 경영문제 등을 해결할 수 있어야 한다. 그리고 개발된 농촌지역의 사업체에 농가구원의 취업이나 참여가 제한된다는 점에서 농림부의 농촌공업개발 정책으로서 타당성을 확보하기 어려운 문제를 안고 있다. 그러나 농촌지역에 공업을 개발하면 농가구원이나 농촌지역 주민들에게 취업기회를 제공한다는 점에서 농외소득 증대를 위한 선결조건이 된다.

농촌지역의 공업개발을 위해서는 ① 공업입지정책의 정비를 통한 계획적인 공업의 재배치와 이전업체(移轉業體)에 대한 배려, ② 농공단지와 지방공단 조성산업의 일원화를 통해 입지여건이 유리한 농촌중심지에 중·대규모 또는 지역의 특화산업(特化産業)과 연계한 전문화된 공업단지 조성, ③ 농업적 용도가 낮은 농경지의 경우 비농업적 이용제한 완화, ④ 농촌지역 2·3차 산업체의 창업촉진을 위한 지원 강화, ⑤ 지역의 입지조건에 따른 입주업체에 대한 지원규모의 현실화, ⑥ 지방자치단체의 연고기업체(緣故企業體) 유치를 위한 지방세 감면 등 재량권보장 등이 해결되어야 한다.

이밖에 농촌지역의 공업개발을 간접적으로 촉진하기 위해서는 농촌지역의 풍부한 노동력을 산업인력으로 훈련시켜 입주업체에 대한 필요한 노동력을 제공해야 한다. 특히 농가 가구원의 취업능력을 향상시켜서 농촌지역에 입지한 기업체에 취업을 촉진하는 것은 농외소득 증대 및 농업구조 개선과 직결될 수 있다는 점에서 농정의 핵심과제가 될 수 있다. 이를 위해서는 농가구원을 중심으로 한 농촌지역 주민들의 현지취업을 촉진하기 위한 직업훈련을 확대시키고 훈련비 보조를 현실화해야 하며 전직 상담소나 농촌 인력은행을 설치·운영할 필요가 있다. 아울러 농촌지역에 입지하는 기업이 현지의 농가구원을 취업할 경우 인건비의 일부를 정부에서 부담하는 방안도 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다.

### 3) 향토산업 육성

#### (1) 의의

농촌지역의 부존자원과 유희자원을 활용하여 특산품을 생산하고 농외소득을 증대시키는 산업으로서 '특산단지' 지원사업을 전개해 왔다. 또한 지역내의 농산물을 가공하여 부가가치를 창출하는 사업으로서 산지농산물 가공사업을 추진해 왔다. 아울러 농산물을 이용하고 고유기술을 활용하여 전통식품의 생산을 지원하는 사업도 전개해 왔다.

이러한 제반 사업을 개별적으로 육성하고 지원하는 체계에서 벗어나 종합적이고 포괄적인 사업으로 전개해 나가는 시스템이 바로 향토산업 육성사업이다. 도시와 농촌의 소득격차를 해소하고 지역발전에 기여할 수 있는 대안으로서 향토산업 육성이 각광을 받고 있다.

지역 특유 전통 고유기술, 토산품, 관광문화 상품 등 향토의 지적자산을 발굴하고 산업화로 연결하여 고부가가치를 창출하는 산업을 향토산업이라 한다. 종전까지는 전통식품, 특산품 등 형태를 갖춘 상품. 즉, 유형의 상품에 국한시켰지만 앞으로는 무형의 문화유산, 지적재산도 향토산업으로 육성시키는데 의의가 있다.

향토산업을 육성하기 위한 제도적 장치로서 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」 등이 마련되어 있다. 현재 육성된 대표적 향토산업을 토대로 향토산업의 개발을 유형별로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전통고유기술을 활용한 상품으로서 전통민속주, 전통음식, 전통도자기 등으로 발굴하거나 개발하면 무궁무진하게 발전시켜 나갈 수 있다.

둘째, 지역특산품을 들 수 있다. 한산모시, 안동술, 강화화문석, 브랜드화된 지역의 농특산물 등 다양하게 개발해 나갈 수 있다.

셋째, 관광문화 상품을 들 수 있다. 안동화회탈, 향토음식, 무주반딧불축제, 청도소축제 등의 이미 각 지역마다 정착되어 있는 지역축제가 다양하다.

#### (2) 기본방향

지방자치단체가 사업을 주도하고 산업체, 지역주민이 공동으로 협력하여 향토에 부존 혹은 잠재되어 있는 지적자산을 조사·발굴해야 한다. 찾아낸 지적자산을 상품화하여 주민 소득증대와 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 조치해야 한다. 특히 상품성을 향상시키고 이를 차별화 시켜야

만 부가가치를 발휘 할 수 있다. 이를 위해서는 물질을 관리할 수 있는 방안을 찾아야 하고 얼굴있는 지적재산이 될 수 있도록 고유의 번호를 개발해야 한다. 아울러 지리적 표시제를 확대시키고 자치단체의 상표권을 등록하는 등 지적재산의 권리화를 추구해야 한다.

지역 전통과 지역특산품과 관련되는 향토문화축제를 발굴해야 한다. 특히 타지역 주민이 동참하여 지역경제 활성화에 기여 할 수 있도록 관광상품으로서 효과가 발휘되는 향토축제를 개발·육성해야 한다.

향토산업에 대한 홍보·교육을 통해 인식을 높이고 이를 담당할 선도인력을 육성해야 한다. 특히 향토산업 성공사례를 집중적으로 홍보하고 관광객을 유치하는 역할을 담당할 향토산업 전문가를 양성해야 한다. 향토산업을 농촌관광사업과 연계시켜 복합산업으로서 시너지 효과를 발휘할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 즉 도시민에게 새로운 체험, 문화·지역교육, 향토음식 등의 향토산업 상품을 접하고 동시에 녹색관광을 즐길수 있는 기회를 동시에 제공해야 한다.

향토산업을 진흥시키기 위한 지원체계를 구축해야 한다. 중복투자를 방지해야만 하여 이를 위해서는 지방자치단체별로 경쟁력을 갖춘 향토자원을 발굴하여 표준화된 데이터베이스(DB)을 구축해야 한다. 단순한 특허기술 뿐만 아니라 품종, 기기, 가공방법, 관련 연구 논문 등을 모아 표준화된 DB와 연계시켜야 한다. 기초연구분야, 응용기술개발분야, 응용컨설팅분야 및 관련학회 전문가 집단 등 다양한 전문 인력으로 구성된 인재풀(Pool)을 구축해야 한다.

#### 4) 그린투어리즘

##### (1) 관광농원의 한계

관광소득원 개발사업의 핵심은 ‘관광농원’지정 사업인데 관광농원으로 지정받게 되면 장기 저리의 융자금 혜택을 받게 된다. 그러나 관광농원 개발사업은 많은 시행착오를 겪어 왔다.

도시민의 건전한 여가수요에 부응하여 도시민의 정서함양에 기여한다는 취지로 관광농원이 갖추어야 할 기본시설을 제시하였다. 숙박시설로는 민박시설이나 토담집을 권장했으나 도시민의 요구에 맞지 않아 점차 고급화로 진행되어 현재 고급여관까지 진전되었다. 이는 도시민의 여가수요가 질적으로 향상되지 않았다는 사실을 단적으로 나타내고 있다.

교통입지조건이 유리한 곳에 위치하여 식당이 주요 사업인 관광농원은 경영수지를 맞추고 있지만 다수의 관광농원은 경영난에 허덕이고 있는

실정이다. 경영수익이 확보되지 않아 많은 농원이 도산하였고 경영위기에 처해 있는 관광농원이 다수이다.

물론 경제 불황으로 여가수요가 위축되어 관광농원이 경영위기를 맞고 있지만 근본적으로 도시민 여가 수요형태가 개선되지 않는 한 관광농원과 서비스 농업의 미래는 결코 순탄하지 않다고 판단해도 무리는 아니다.

현재는 도시민의 여가형태가 건전한 방향으로 개선되어 가고 있는 과도기 과정이므로 여기에 부합되는 서비스 농업의 사업내용을 발전시켜 나가야 할 것이다.

## (2) 그린투어리즘의 의의

농외소득원 개발사업으로 중점적으로 추진해온 관광농원은 대다수가 경영수익을 확보하지 못해 도산위기에 처해있다. 운영이 원활한 관광농원은 대개 입지조건이 유리한 곳에 위치해 있으며 원래의 관광농원 설립취지와는 거리가 먼 식당, 고급여관 등의 위락시설로 경영수지를 맞추고 있다.

지금까지의 관광농원은 개별 경영체이므로 이웃농가나 지역에 미치는 파급효과가 거의 없는 실정이다.

이러한 관광농원이 갖는 문제점은 보완하고 유럽과 일본에서 성공한 그린투어리즘(Green Tourism)을 도입하려고 시도하고 있다. 관광을 위한 인위적 시설을 최소화하고 되도록 농촌지역사회의 인문(人文), 생태 및 자연환경을 관광대상으로 한다. 또한 도시 관광객이 농촌을 방문하여 그곳에 살고 있는 사람들과의 인간적인 교류를 바탕으로 농업과 농촌문화를 체험하는 관광이다.

나아가 농촌의 아름다운 자연경관과 깨끗한 환경, 그리고 그곳 주민들의 정서와 문화를 추구하는 관광이라 할 수 있다.

즉 도시민에게 휴식·휴양과 새로운 체험의 공간을 제공하고 농어촌에는 농산물 판매, 가공특산품의 생산과 판매, 전통음식판매, 농업관광 등을 통해 농업소득 내지 농외소득을 증대시키는 대안이라는 점에서 그린투어리즘의 의의를 찾을 수 있다.

그린투어리즘의 개발방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 마을단위로 지역주민과 농가들이 함께 참여하여 마을을 가꾸고 소득을 올릴 수 있어야 한다.

둘째, 민박과 농업, 농촌문화체험을 바탕으로 하는 그린투어리즘은 노령화된 농촌지역 주민들의 소득증대에 기여할 수 있어야 한다.

셋째, 도시와 농촌주민들이 서로 만날 수 있는 장을 마련하여 상호이해를 증진시키고 이를 통해 농촌지역사회를 활성화시킬 수 있어야 한다.

넷째, 주민들의 소득증대 활동이며 마을 가꾸기 운동이고 나아가 국토환경 가꾸기 운동으로 발전되어야 한다.

입지조건이 양호하고 자연경관이 수려한 지역을 대상으로 그린투어리즘 개발계획을 구상하여 주차장, 문화시설 등 공동시설은 지역정부가 담당하고 농사체험, 전통식품 판매, 특산물가공 판매, 민박제공 등 농가에서 적절한 역할을 분담하고 개별경영체로 운영하며 농외소득 증대에 기여하고 쾌적한 마을가꾸기 사업도 성공할 것으로 기대된다.

### (3) 환경친화형 그린투어리즘 추진 전략

농촌에선 휴가를 즐기는 그린투어리즘이 각광을 받는 시대적 분위기가 성숙되었지만 환경친화형 그린투어리즘이 아니면 성공하지 어렵다. 이를 위한 원칙을 우선 하니 포트시스템(Honey Port System) 이른바 벌꿀통 개방 거점관광지 개발 방식을 도입해야 한다. 이는 기존의 개발방식과는 달리 자연을 보존하면서 필요한 분야를 개발하는 것이다.

즉 시·군은 거점관광지로 읍·면은 단위 관광지로 지정하여 무분별한 숙박시설을 비롯한 관광기반시설의 개발을 제한시키는 방식이다. 즉 지역중심도시와 그린투어리즘 개발지역을 연계시킴으로서 소득균형을 도모할 수 있다. 즉 거점관광지에는 숙박기능을 강조하고 단위관광지에는 가능한 숙박시설을 제한하고 체험, 모험, 건강 관광기회를 제공하고 당일관광지화하는 방안이 바람직하다.

그린투어리즘의 근원인 농촌지키는 개발단계에서 시행해야 하는데 이를 ROS (Recreation Opportunity Spectacle) 라 한다. 개발단계는 ① 절대보존지구, ② 준보존지구, ③ 생태관광지구, ④ 제한이용지구, ⑤ 시설이용지구, ⑥ 완충지구 등 6단계로 나누어 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하는 원칙을 준수해야 한다.

### (4) 그린비즈니스 추진방안

벌꿀통 개발방식을 추진하면 숙박시설과 위락시설을 갖춘 거점지역은 사업상 유리하다. 반면에 단위지역은 그린비즈니스를 개발해야 한다. 유익한 정보를 제공하는 농산물 생산 및 환경보호와 관련된 문제에 대해 도시출신 관광객을 유치해야 한다. 농산물, 농촌의 역사·문화재 등 일체의 농촌 자원을 상품화하여 이것을 인터넷 사업으로 추진해 나가야 할 것이다. 이러한 사업을 시행하기 위해서 각 지역에 소재한 대학의 관광과와 정보통신관련

학과 출신자들을 교육시켜 나갈 필요성이 있고 농특산물의 산지 직거래, 택배, 자매결연 교류를 통해 농가소득증대 사업을 추진해야 할 것이다.

#### (5) 관광상품 개발 전략

농산물, 역사, 문화, 자연, 원예, 가공 등 지역에 부존하고 있는 일체의 자원을 상품으로 개발하여야 지역주민소득 증대에 기여할 수 있다. 개발한 상품은 반드시 차별화를 이룩하여 얼굴있는 상품으로 도시 관광객의 뇌리 속에 각인시켜야만 지속적으로 판매할 수 있다.

상품개발은 단계적으로 추진해 나가야 한다. 제 1단계에서는 다양한 소재를 이용하여 단시일 내에 실행에 옮길 수 있는 상품을 발굴해야 한다. 제 2단계는 지역의 문화제, 예술제 등 큰 행사개최 전후로 활용할 수 있는 상품을 개발해야 한다. 제 3단계는 장기적인 안목에서 성장잠재력이 있는 지역의 역사, 전통, 풍속을 소재로 하고 상품을 개발해야 한다.

## 제5절 직접지불제

### 1 중·소농과 직접지불제

봉쇄경제, 개방경제를 불문하고 농정의 핵심과제는 도·농간 소득격차 해소와 농가 계층간 갈등 축소는 사실을 부인하지 않는다. 특히 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 이러한 정책과제는 더 심각한 양상으로 부각되고 있으니 실로 난감한 처지다.

농가소득은 경상소득과 비경상소득으로 구성되어 있으며 경상소득은 농업소득, 농외소득, 이전수입을 합친 소득으로 정의하고 있다. 농업소득을 증대시켜 도농간 소득격차를 줄이려면 농가교역조건을 개선하고 농업노동생산성을 제고시켜야 한다. 농가교역조건은 농가쪽에서 비농업측에 판매하는 농산물과 농업측이 비농업으로부터 구입하는 공산품의 교환비율로 정의한다. 그러므로 농가교역조건을 개선하려면 농가판매가격을 지지하고 농가구입가격을 보조해야 한다.

그러나 이러한 농업보조는 WTO 농업협정에 의거하여 삭감해 나가야 하는 농업보조이다. 더구나 현재 진행중인 DDA 농업협상이 타결되면 관세율 감축과 국내농업보조금 삭감액이 확대될 것이 확실시 되고 있으므로 정부보조로 농가교역조건을 개선하는 대안은 고려할 여지가 없는 실

정이다.

농업노동생산성을 제고시키려면 호당 경작규모 혹은 경영규모를 확대해야 한다. 이것은 농업구조개선의 기본골격이며 이를 이룩하고자 1990년 이후 막대한 자금을 투입하고 각종 정책수단을 동원하여 농업구조 개선사업을 추진해 왔지만 그 한계를 수궁하지 않을 수 없는 실정이다. 특히 경영규모 확대를 근간으로 하는 농업구조 개선사업에서는 선택과 집중이라는 명제에서 나타난 것처럼 대농을 선택하여 집중적으로 지원했지만 국제경쟁력을 확보하는 효과를 거두지 못하고 계층간 소득격차를 확대시키고 중·소농 문제를 악화시키는 결과를 초래했다.

농업소득 증대의 한계를 수궁하지 않을 수 없는 입장이라면 농외소득을 증대시켜 도·간 소득격차 내지 계층간 소득격차를 해소시켜야 할 것이다. 그러나 장기간에 걸쳐 농외소득원 개발정책을 추진해왔지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다. 농촌공업화정책은 도입시기가 늦었고 또한 우리나라의 산업구조 개편에 부합되기 어려운 실정이다. 즉 지식산업, 정보산업, 첨단산업 위주로 산업구조를 개편해 나가야하는 경제발전 단계에 놓여 있지만 이러한 산업을 농촌지역에 유치하기에는 입지조건상 어려움이 많은 것으로 판명되었다.

이러한 경제현실을 감안할 때 농가의 소득을 지지하고 안정시키는 대안으로서 직접지불제를 고려하지 않을 수 없다. 특히 중·소농을 농업에서 이탈시킬 수 없다는 냉엄한 경제현실을 감안하면 계층간 소득격차를 축소시킬 수 있는 방안으로서 직접지불제를 확충해 나가야 할 것이다.

## 2. 직접지불제의 개념 규정

### 1) 직접지불제의 정의

직접지불(Direct Payment)이란 중앙정부 혹은 지방정부의 재정으로부터 생산자에게 직접 지불되는 소득이전 방식의 보조를 의미한다. 직접지불은 농산물 가격지지 혹은 농업생산요소 보조 등의 지원정책에서 나타난 것처럼 시장 기능을 통해 간접적으로 지원하는 보조가 아니다. 또한 농업생산기반 조성, 농업 기술개발 등 정부의 투·융자 방식을 통해 나타나는 보조에도 포함되지 않으며 농가 그룹이나 개별농가에 직접 지원하는 소득보조 방식이다.

이러한 직접지불제는 1980년대에 들어와 경제협력기구(OECD)에서 농산물 가격지지 위주로 전개되어 온 농정을 개혁해야 한다는 논의가 전개

되는 과정에서 도출된 대안으로 제기되고 부각되었으며 이것이 UR 농산물협상에서 주요 의제로 채택되었다.

직접지불과 유사한 정책이 다수 채택되어 왔으며 여기에 적용된 용어로는 OECD에서 채택했던 「직접소득지지(Direct Income Support)」와 「직접소득지불(Direct Income Payment)」 등이 있다. 또한 1983년 미국의 「대통령보고서」에 제시된 ‘생계비 연계 소득지지(Decouple Income Support)’ 방식도 있다.

선진국에서는 직접지불제를 도입하고 있으며 직접지불제의 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 가격을 왜곡하는 부담을 추가하지 않으면서 농업생산자에게 소득을 이전시키는 역할을 수행한다. 둘째, 특정 부류의 농업인에게 소득지원을 집중시킴으로써 주어진 정책목표 등에 알맞은 수단을 강구할 수 있게 하고 더 나아가 감축된 국내 총 보조수단이라도 이를 더욱 효율적으로 활용할 수 있게 하는 역할이다.

즉 선진국에서 직접지불을 도입하는 이유는 첫째, 취약한 지역에 사는 농업인에게 적절한 수준의 소득을 보장해줄 수 있고 둘째, 가격이나 생산과 연계된 보조를 줄이는 대신에 이로써 발생하는 소득의 감소를 보상할 수 있으며 셋째, 농업활동으로 나타나는 다양한 기능이나 비 상품적인 역할을 사회수준에서 보상하고 권장할 수 있기 때문에 직접지불을 도입한다.

## 2) 직접지불제의 필요성

정부가 생산자에게 직접 소득을 지지해야 할 필요성에 대해 다각적으로 검토해야 하지만 우선 선행연구(서종혁, 1996)서 제시된 내용을 바탕으로 재정리하면 다음과 같다.

첫째, 형평성을 중시하는 철학사상을 지적할 수 있다. 자본주의체제 하에서 적용되는 근본적인 가치 판단기준은 효율성이며 자유시장 기구에 맡겨야만 이를 달성시킬 수 있다. 그러나 자본주의가 성숙됨에 따라 부산물로서 형평성의 가치기준에 평가한 소득격차문제가 대두하고 있다. 특히, 앞에서 제시한 바와 같이 우리나라에서는 경제성장과정에서 중·소농의 소득문제가 심각하게 대두되었고 이것은 여타 소득정책으로는 해결하기 어렵고 직접지불제만이 차선의 해결이라는 주장이 설득력을 갖게 되었다.

둘째, 농정전환에 대한 보상차원에서 직접지불제의 필요성이 대두되었다. 농업생산자는 농업정책이 장기간 지속되리라는 전제하에 특정 농산물



생산에 대한 의사결정을 내리게 된다. 즉, 농지, 농기계, 건물 등 고정요소를 확보하고 필요한 생산기술을 습득하며 생산요소의 최적결합 방식을 채택하여 생산활동을 지속한다. 이러한 상황 하에서 농업정책이 변하면 농가의 농업경영 활동에 손실을 끼치게 되므로 이를 보상해야 한다는 주장이 타당성을 확보하게 된다(박동규 외, 2000). UR협상타결, 자유무역협정(FTA)체결 등으로 시장개방이 급속하게 진행됨에 따라 농업생산자는 여기에 신속하게 대응하기 곤란하므로 잠적적인 조치로서 직접지불제를 도입해야 한다는 주장이 논리적인 설득력을 갖추게 되었다. 이런 측면에서 WTO 농업협정에서 생산중립적인 직접지불을 허용하는 국내보조로 다루었다.

셋째, 시장실패에 대한 보완조치로서 필요하다. 생명, 환경에 대한 관심이 높아지면서 경제적인 측면에서 평가한 가치를 넘어선 농업의 다원적 기능이 재평가 되었다. 즉 국토 및 환경보전, 수자원보존 및 수질정화, 대기정화, 농촌경관유지, 전통문화 보전 등의 공익기능은 외부경제효과이며 반드시 시장실패로 이어진다. 이와같은 농업의 다원적 기능은 시장실패가 일어나므로 공공재 내지 준공공재로 취급되며 국가가 공급을 담당해야 하는 고유기능이지만 농업측이 담당하고 있으므로 이를 국가가 보상해주어야 한다. 이의 구체적인 실천방법으로서 직접지불제를 도입해야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되었다.

### 3) 직접지불제의 의의

세계화가 진행됨에 따라 농정기조의 대 전환이 진행되고 있다. 즉 농산물 가격지지 정책이 후퇴하고 생산요소 보조정책이 감축되고 있으며 이의 보완조치로서 직접지불제가 확충되고 있다.

특히, UR 협정문 부속서에는 직접지불로서, ①생산중립적 소득지지 ②소득안정지원 ③자연재해 구호지원 ④탈농지원 ⑤휴경보상 ⑥구조조정을 위한 투자지원 ⑦환경보전지원 ⑧낙후지역지원 등 8가지를 예시했다.

이러한 직접지불제가 정부보조금 감축대상에서 면제되기 위해 충족시켜야 할 공통조건으로서 기준연도 이후의 생산이나 가격과 연계하지 않을 것을 규정하고 있다. 이를 바탕으로 경제협력기구(OECD)에 제시한 직접지불제의 유형별 정책방향과 권고사항은 ①구조조정을 촉진하는 정책 ②농가소득을 안정시키는 정책 ③최저소득을 지지하는 정책 ④농업부문의 환경보전 기능을 강화하고 환경파괴를 줄이기 위한 정책 등이다.

### 3. 직접지불제 전개과정

#### 1) 개설

UR 농산물협상 결과에 의거하여 국내총보조금(AMS:Total Aggregate Measurement of Support) 이 1995년에는 2조1,800억이었고 이것을 매년 삭감하여 2004년에는 1조 4,900억이 되도록 해야한다. 이를 이행하기 위해 쌀 정부매입량을 매년 감소시키고 농산물 가격지지 내지 생산요소에 투입되는 보조를 삭감해 왔다. 이렇게 되면 농산물 가격은 하락하고 생산요소가격이 상승하게 되므로 농가교역조건이 악화되어 농업소득이 감소하게 된다.

급격한 농업소득 감소를 방지하고자 1997년에 “농산물 생산자를 위한 직불지불제도” 시행규정을 제정하여 직접지불제를 수행하기 위한 장치를 마련했다. 이 규정에 의거하여 1997년에는 ‘경영이양 직불제’를, 1999년에는 ‘친환경직불제’를, 2001년에는 ‘논농업 직불제’를, 2003년에는 ‘소득보전 직불제’와 ‘쌀생산조정제’를 각각 실시했다.

2004년 12월 쌀 재협상이 타결되고 2005년 3월 WTO에서 공식적으로 이를 인정함에 따라 정부는 쌀 정책을 전면적으로 개편했다. 즉 「양곡관리법」을 개정하고 「쌀소득보전기금법」을 제정하여 약정수매제를 폐지시키고 ‘쌀 소득 등 보전직불제’를 2005년 7월부터 실시했다. 이에 따라 종전의 ‘논농업직불제’, ‘소득보전직불제’ 등은 ‘쌀소득등보전직불제’로 통합되었다.

#### 2) 경영이양 직불제

수도작의 경영규모를 확대시키는 대안으로서 1997년에 ‘경영이양직불제’를 실시했다. 즉, 고령 경영주를 수도경영에서 은퇴시키고 이들이 경작하고 있는 논을 쌀 전업농에게 유동시키면 규모확대에 크게 기여할 것으로 기대했다.

3년이상 수도작을 경작해 온 63세 이상 72세 미만의 경영주가 농업진흥지역내의 농지를 매각하거나 3년이상 임대하면 ha당 258만원의 직접지불금을 수령했다. 1998년에는 ha당 268만원으로, 1999년에는 ha당 281만원으로 각각 상향 조정되었다. 2004년에 와서 지원조건과 지원금액이 대폭 개편되었다. 매각하면 ha당 2,896천원을 분할로 지급받으며 5년이상 임대하면 ha당 2,977천원을 일시불로 받는다.

경영이양직불제는 농지 및 농지용역의 유동을 가속시켜 쌀 전업농의 경영규모 확대에 크게 기여할 것으로 기대했지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다. 즉, 1997년부터 2004년까지 8년간 유동시킨 총 논 면적은

37,926ha에 불과했다.

### 3) 친환경농업 직불제

1999년부터 실시해오고 있는 친환경농업 직접지불제의 필요성에 대해 공감하고 있지만 소기의 정책효과를 거두고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 많다.

친환경농업 직불제의 정책목표는 농업과 환경과의 조화를 이루는 친환경농업 시스템을 구축하고자 환경친화형 영농활동에 대해 지급하는 적절한 보상으로 설정하고 있다. 친환경농업을 실천하는 농가에게 친환경 농법 이행으로 감수해야 하는 소득감소분을 직접지불방식으로 보조금을 지원한다. 친환경농업을 육성하여 농업·농촌의 환경을 보전하고 안전한 농산물생산을 장려하는데 구체적인 정책목표를 두고 있다.

2004년도에 수행한 친환경농업 직불제 프로그램의 내용을 보면, 사업대상자로 선정된 농가는 계속하여 친환경 인증농산물을 생산하여야 하며, 인증이 취소된 경우를 제외하고는 최초 선정연도인 2003년을 포함하여 3년간 지원하는 것으로 설정되어 있다. 저농약농산물 신규 인증농가에 대해서는 2004년부터 지원대상자에서 제외하였다. 다만, 2003년에 저농약 인증 사업대상자로 선정된 농가가 계속하여 저농약 인증농산물을 생산하는 경우에는 최초 선정연도를 포함하여 3년간 지원하는 것으로 변경하여 시행하고 있다.

친환경농업직불제 운용실적을 보면(표6-12참조), 저농약 재배 이상의 고강도로 친환경인증농산물을 생산하는 농가를 대상으로 환경농업 실천 유형에 따라 소득감소분을 보조금 방식으로 차등 지원하고 있다. 직불금 지급기준은 전액 국고보조로 이루어지고 있으며, 1999년부터 2001년까지는 31,716ha를 대상으로 매년 57억원 투입하여 총 171억 9천만원을 지원하였고, 2002년과 2003년에는 각각 매년 5,731ha를 대상으로 총30억을 지원하였다.

당초 직접지불금의 지원단가는 벼의 관행재배와 저투입 농법으로 감소한 소득을 기준으로 ha당 524천원을 지원하였으나, 2002년부터 논농사와 밭농사를 불문하고 재배작물 및 친환경농법을 실천한 정도에 따라 차등 지급하고 있다. 밭 부문의 지원단가의 경우 저농약재배 기준 단가는 2002년도 수준으로 동결하고, 무농약재배와 유기·전환유기재배시의 지원 단가는 차등 조정하였다. 즉,ha당 유기·전환유기 794천원, 무농약 674천원, 저농약 524천원을 각각 지원하고 있다. 한편 논 직불제 기본단가는 농업진흥, 비진흥지역 구분없이 ha당 532천원을 지급하며, 무농약재배 이상의 친환경농법 실천에 대한 인센티브로 ha당 유기·전환기 유기재배시 279

천원, 무농약재배시 150천원을 차등 지급하고 있다(표 6-13 참조).

<표 6-12> 친환경직접지불제<sup>1)</sup>의 운용 실적(1999-2004)  
(단위 : 백만원)

구 분		1999~2001	2002	2003	2004 <sup>2)</sup>
사업량(ha)		31,716	5,731	5,731	7,934
사업비 (보조금)	계	17,193	3,003	2,988	5,492
	농가보조	16,620	3,003	2,988	5,492
	재료비	573	-	-	-

1) 친환경농산물 예산은 논농업직불제 예산에 별도로 포함됨.

자료: 박동규외(2004), 165쪽

<표 6-13> 2004년도 친환경농업 직불제 운용 지침

구 분	발부문	논부문	
예 산 액(백만원)	4,820	797	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 유기·전환기 : 280백만원</li> <li>▫ 무농약 : 517백만원</li> </ul>
대 상 면 적(ha)	7,934	4,485	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 유기·전환기 : 1,036ha</li> <li>▫ 무농약 : 3,449ha</li> </ul>
지 원 단 가(천원/ha)			<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 인센티브</li> <li>- 유기·전환기 270천원/h</li> <li>a</li> <li>- 무농약 150천원/ha</li> <li>▫ 기본단가</li> <li>- 532천원/ha</li> </ul>
- 유기·전환기	794	802	
- 무농약	674	682	
- 저농약	524	532	

자료: 박동규외(2004), 165쪽

1999년부터 2002년까지 4년동안 추진해온 친환경농업 직불제의 대상면적은 총 37,447ha이었고 202억원이 투입되어 ha당 평균 54만원의 직불금이 지원되었다. 농업별로 ha당 524~794천원을 지급하는 경우, 농가당 밭경작규모는 0.5~0.7ha 정도 해당하므로 농가당 보조금 지급 규모는 50~60만원 정도이다. 이러한 지원규모는 농가별 재배작목에 따라 다르겠으나, 대체로 환경농산물 생산에 투입되는 자재의 구입비를 충당할 수 있는 정도의 금액으로 보고 있다. 따라서 친환경농업 실천농가의 입장에서 보면 적절한 소득 보전의 인센티브로는 미약한 수준인 것으로 평가된다.

생산된 친환경 농산물이 시장에서 적절한 가격차별화가 이루어져 제값을 받을 수 있다면 현행지급 단가로도 친환경농업을 확산시키는 촉매제

로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 친환경농산물의 판로가 불확실한 초기 단계에 처해 있으므로 현행 지급단가 수준으로는 친환경농업을 확산시키기에는 미흡한 것으로 평가된다.

직불제의 수혜 대상농가는 친환경농법을 실천하는 저농약재배 이상의 친환경 인증농산물을 생산하는 경우로 한정하고 있으나 선택범위가 좁고 친환경농업 여건 변화를 충분히 반영하고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 농업과 환경과의 조화를 바라고 건실한 친환경농업을 육성하기 위해서는 농업부문에서 환경보전에 기여할 수 있는 다양한 직접지불제 프로그램 개발이 필요하다.

현행 친환경농업 직불제의 지원단가는 실천농가의 위험관리에 대한 충분한 인센티브로 작용하는데 미흡한 수준이라고 평가된다. 농가가 친환경농법을 받아 들이려 할때 애로 요인은 수량 및 가격에 대한 불확실성에 따른 농가소득 감소이므로 건전한 친환경농업을 발전시키려면 친환경농법 실천농가가 위험을 회피할 수 있는 수준의 적절한 직불금 지급이 요망되고 있다.

현행 친환경농업직불제는 실천단계별 이행정도에 따라 단가의 차등화가 이루어지 않고 있어 실천농가에 대한 적극적인 유인책으로 미흡한 것으로 평가된다. 따라서 향후 친환경농업직불제는 친환경농법의 실천 정도에 따라 기술적 수준과 판매처 확보 등이 달려있으므로 실천단계별 지원단가의 차등화가 이루어지는 것이 바람직하다.

친환경농업직불제 수혜농가를 대상으로 이행여부에 대한 모니터링 등 사후관리 시스템 구축이 미흡한 것으로 평가된다. 친환경농업을 실천하는 농가로 하여금 영농장부를 작성하고 관련된 정보를 데이터베이스화하도록 유도해야 하며 이의 이행여부를 점검할 수 있는 적절한 모니터링 시스템 구축이 필요하며 준수요건을 이행하지 않는 농가에 대한 상응하는 벌칙도 필요하다.

#### 4) 논농업직불제

논농업이 수행하고 있는 다원적 기능을 보상하고 이를 지속시키기 위해 2001년부터 논농업 직불제를 도입했다. 다원적 기능의 유지라는 측면에서 논농업 직불제의 혜택을 받으려면 논외의 현상과 기능을 유지시켜야 한다.

수혜대상 농지를 규정했다. 실제로 이용하고 있는 실태를 기준으로 1998~2000년 기간 중 논농업에 이용된 농지로 한정시키고 생산과 연계되지 않도록 규제했다. 특히, ①농가의 범주에 속하지 않는 경작규모

0.1ha 미만인 농지 ②1999년부터 실시하고 있는 친환경농업 대상농지 ③ 농지전용 등 타 용도로 사용할 계획이 확정된 농지 ④비닐하우스 설치 등 논 농업에 이용되지 않는 농지 등을 수혜대상에서 제외시켰다.

지급조건을 제시했다. 논 농업의 공익적 기능이 발휘되도록 농가는 논 의 현상과 공익적 기능을 유지하기 위한 의무를 준수해야 한다. 또한 비료와 농약의 사용량을 적정수준에 유지시켜 친환경 영농의 의무를 준수해야 한다. 아울러 영농일지를 기장해야 하고 친환경농업교육을 이수해야한다.

직접지불제 지원 금액에 차등을 두었다. 즉, 농업진흥지역내의 논에는 ha당 25만원, 진흥지역 밖의 농지에 대해서는 ha당 20만원 지급했으며 지급상한은 2ha이었다. 2001년에는 풍작으로 산지가격이 하락했고 소득감소를 보상하고자 2002년에는 직불금을 상향조정했다. 즉, 진흥지역내의 논에는 ha당 50만원, 진흥지역밖의 논을 대상으로는 ha당 40만원을 지급했으며 담수의무를 해제시켜 생산중립적인 형태를 보완했다.

직접지불금 상한규모는 2ha이었으나 논이 수행하는 공익적 기능에 대한 보상이므로 지급 상한설정은 논리에 맞지 않으므로 철폐시켜야 한다는 주장이 대두되었다. 그러나 재정적인 부담을 고려하여 2003년에는 지급상한을 3ha로 상향조정했다. 2004년 12월 쌀 재협상이 타결되고 여기에 대응하여 2005년 7월부터 ‘쌀소득등보전직접지불제’가 시행됨에 따라 논 농업 직불제는 폐지되었다.

##### 5) 쌀 소득 보전직불제

UR 농업협정에 의거 농업보조금을 매년 삭감해 나가야 하며 쌀 정부수매로 가격과 소득을 지지하는 데 투입되는 정책자금도 당연히 삭감대상 보조에 해당했다. 이러한 외적인 여건하에서 수행해야 할 쌀 정책의 핵심 과제는 농가소득지지 및 안정과 쌀 수급조절이다. 과제를 해결하려면 쌀 가격형성을 시장원리에 맡기고 이로인해 야기된 농가소득부족분을 메꾸어야 한다는 주장이 제기 되었다(이정환외, 2002).

정부측에서는 이를 받아들여 약정수매제와 병행하여 2002년 쌀부터 소득보전직불제를 채택했다. 즉, 지원농가에 한해 소득보전직불제를 실시하며 기준가격보다 수확기의 농가판매 가격이 낮으면 그 차액의 80%를 정부가 보전해 준다. 수확기의 쌀 가격은 국립농산물 품질관리원에서 당해연도 10월부터 다음해 1월까지 전국 1041개 시·군 단위로 현지에 소재하고 있는 RPC, 도정공장 등을 대상으로 조곡 40kg 들이 한가마 가격을 조사하였다.

또한, 기준가격 산정에 신중을 기했다. 과거 5개년 수확기가격 중에서 가장 높은 가격과 낮은 가격을 제외시키고 나머지 3개년의 평균가격을 기준가격으로 설정하는 원칙을 제시했다. 그러나 시행 첫해인 2002년산 쌀에 적용할 기준가격은 2001년 수확기 가격이었고 2003년산 쌀에 적용한 기준가격은 2001년과 2002년의 평균가격이었다. 대상농지는 논농업직불제 대상농지 중 당해연도에 벼를 재배한 논으로 한정시켰다. 즉 수도작으로 재배한 후 기준연도에 비해 줄어든 소득에 대해 80%를 보전해 준다는 원칙을 제시한 셈이다.

생산자의 신청에 의거하였지만 약정수매 계약을 체결한 면적을 제외시켰다. 즉, 약정수매에서 제외된 수도 재배면적을 대상으로 소득보전직불제를 실시했다. 쌀 소득보전직불제를 신청하려면 보전 기준가격의 0.5%를 신청금으로 납부하도록 조치했다.

쌀 소득직불제의 재원은 농업인 납부금, 정부출연금 등이었고 농협중앙회를 쌀소득 보전기금 관리기관으로 정하여 운영하게 했으며 농협중앙회는 농림부장관의 지침과 관련규정에 따라 운영하였다.

2002년과 2003년도 소득보전직불제 가입현황이 <표6-14>에 제시되어 있다. 2003년도 가입농가는 시행 첫해인 2002년도에 비해 줄어들었다. 이는 정부의 약정수매가격이 인상되었고 산지 쌀값이 안정되어 쌀 소득보전직불제의 직불금 수혜농가가 소수였기 때문이다. 즉, 2002년과 2003년에는 산지 쌀값이 전년에 비해 상승하여 쌀 소득보전직불제를 도입한 정책목적이 퇴색되어 정책효과는 발휘하지 못한 셈이었고 이에 따라 생산자는 제도의 필요성을 실감하지 못했다.

2004년 12월에 ‘쌀 재협상’이 타결됨에 따라 정부의 쌀 정책이 전면적으로 재조정되었다. 즉, 약정수매제를 폐지시키고 ‘쌀소득등 보전직불제’를 도입함에 따라 2002년산 쌀부터 시행해 온 소득보전직불제의 기능은 새로운 직불제에 흡수된 셈이다.

## 6) 쌀 소득등 보전직불제

### (1) 쌀 재협상 타결

UR 농산물협상에서 우리나라 쌀은 1995년부터 2004년까지 10년간 관세화유예를 적용받았고 UR협정에 의거하여 2004년에 쌀 재협상이 개시되었다. ‘예외없는 관세화’라는 원칙이 제시되었지만 한국의 쌀에 대해 ‘10년간 관세화 유예’를 허용했으므로 만약 2004년 쌀 재협상이 결렬

되면 자동적으로 관세화로 이행된다는 사실을 염두에 두고 쌀 재협상을 개시했다. 즉 우리는 칼날을 움켜지고 있고 WTO측은 칼자루를 쥐고 상호협상을 벌여야 하는 처지였다.

<표6-14> 쌀 소득보전직불제 가입현황(2002, 2003)

(단위: ㏊ ha)

연도	가입농가(A)	대상농가(B)	가입비율(A/B)	신청면적	계약면적
2002	171,329	1,040,085	16.5%	196,398	161,463
2003	167,901	966,173	17.4%	194,747	159,836

자료: 농림부, 식량국

2004년 5월부터 9개국이 참가하여 쌀 재협상을 벌였고 우여곡절을 겪은 후 12월에 타결되었으며 2005년부터 2014년까지 10년간 관세화유예가 연장되었다. 그러나 반대급부로 저관세로 수입해야 하는 물량(TRQ)이 대폭 확대되었다. 즉, 2005년에는 25만5천톤을 수입해야 하고 매년 확대시켜 2014년에는 40만 8천톤을 수입해야 한다. 아울러 TRQ로 수입한 쌀중에서 일정량을 시판해야 하는 의무가 부과되었다. 즉, 전반기 5년간에는 매년 TRQ의 10%에서 시작하여 매년 4%를 증량, 시판해야 하고, 30%가 된 후반기 5년간에는 같은 비율의 양을 시판해야 한다.

## (2) 양정제도 개편

쌀 재협상이 타결되었고 현재 진행중인 DDA 농업협상이 우리농업에 불리한 조건으로 타결될 것에 대비하여 쌀 정책을 전면적으로 개편했다. DDA 농업협상에서 논의되고 있는 의제의 기본핵심은 ①관세 및 관세상당치의 대폭삭감, ②허용보조금 적용기준 재정립 ③감축대상 보조금 대폭삭감 등이므로 DDA 농업협상이 타결되면 우리농업은 엄청난 충격을 받게 될 것이다.

반면, 쌀은 2014년까지 관세화가 유예되지만, 수입쌀의 국내시판 의무가 부과되었고 2014년 이후에는 관세화로 이행해야 한다. 여기에 대비하여 국내산 쌀의 국제경쟁력을 강화시켜 나가고 국내 공급과잉을 방지하고 수급을 조절하려는 의도로 쌀 정책을 전면적으로 개편하기에 이르렀다.

현재까지 시행되어온 쌀 정부매입제는 쌀 농가의 소득안정, 식량안보 목적의 비축, 수급조절 기능을 담당해 왔으나 금년에 들어와 생산과잉이



유발되었고 정부매입제에 수반되는 정부보조금을 삭감해 나가야 한다. 여기에 대비하여 2005년 3월에 「양곡관리법」을 개정하여 정부매입제인 약정수매제를 폐지시켰다. 아울러 「쌀 소득보전기금법」을 개정하여 ‘쌀 소득등 직접직불제’를 2005년 7월부터 개시했다.

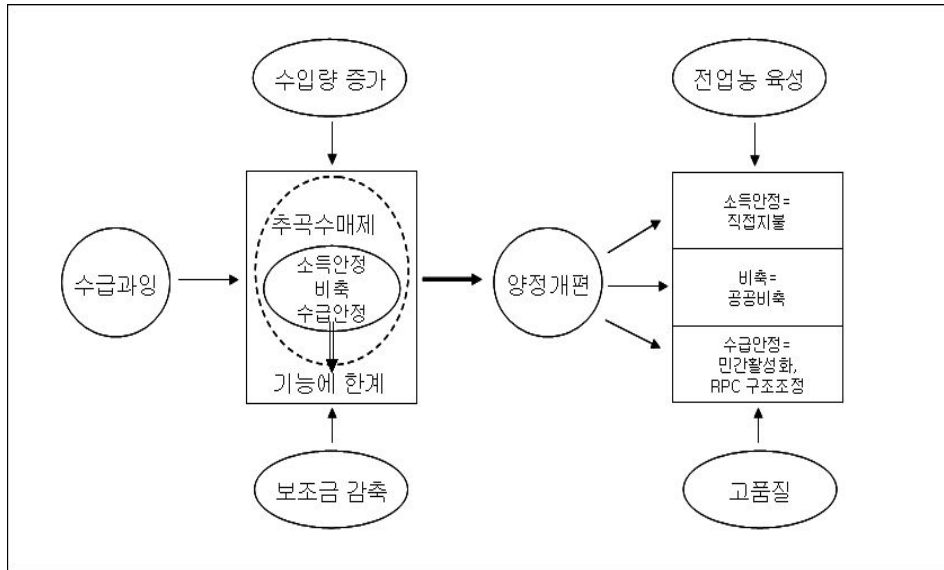
쌀 가격형성을 자유시장에 맡기고 직접직불제를 실시하여 쌀 농가의 소득을 지지하고 안정시킨다. 동시에 WTO 농업협정문에 의거 허용보조금으로 분류되어 있는 식량안보목적용으로 공공비축제를 실시한다. 비축물량은 700만석이며 보관기간을 2년으로 설정했으므로 매년 300만석을 수확기에 시장가격으로 매입한다(그림6-1참조).

쌀소득 보전방식이 다소 복잡하다. 쌀값 형성을 자유시장에 맡기며 만약 기존가격의 비해 시장가격이 하락하여 생산자 소득이 줄어들면 정부가 이를 보전해 주는 방식이다. 부족분 전액을 지불하지 않으며 보전하는 방식이 좀 복잡하다. 정부는 보전금액 산정에 적용할 기준가격으로서 목표가격을 설정한다. 이 목표가격은 최근 3년간 쌀 수확기 산지가격을 기준으로 농림부 장관이 결정하며 국회의 동의를 받아야 하고 3년마다 조정할 수 있다. 금년부터 3년간 적용할 목표가격은 80kg가마당 17만원으로 확정했다.

목표가격과 시장가격과의 차액에 대해 직불금을 지불하는데 직불금은 고정식직불금과 변동직불금으로 구분된다. 고정직불금은 쌀 수확량이나 쌀 가격과는 무관하게 고정적으로 지불되는 금액이다. 즉 최소한의 구비조건은 논 형상 유지이며 휴경해도 되고 벼, 미나리, 연근, 왕골 등의 작물을 재배해도 무방하다. 단지 벼를 재배해야만 변동식의 직불금을 받을 수 있다.

고정식 직불금은 재배작물과는 무관하게 ha당 60만원으로 정해졌다. 쌀을 재배하면 고정직불금을 먼저 받는다. 다음에는 목표가격 17만원과 수확기 시장가격과의 차액을 계산한 후 이것의 85% 중에서 고정직불금을 공제한 나머지를 변동직불금으로 받게 된다. 그러므로 목표가격과 시장가격과의 차액의 85%보다 공제한 고정직불금이 더 많을 경우에는 농가수취가격이 목표가격 17만원보다 더 높아질 수도 있다. 이점을 노리고 생산자는 고정직불금을 상향 조정해 주길 바라지만 이것이 많아지면 부채지주가 고정직불금을 바라고 임대한 농지를 회수하는 사태가 일어나게 된다.

<그림 6 -1> 쌀 정책 전환 기본틀



자료: 농림부, 「양정제도 개편 방향」, 2005. 11쪽

#### 4. 직접지불제 확충방안

##### 1) 기본방향

‘쌀 재협상’이 타결되고 WTO하의 DDA 농업협상이 마무리 단계에 접어들게 됨에 따라 우리나라의 농정기조를 전면적으로 개편했다. 즉 정부대입제의 일환으로 실시해 온 쌀에 대한 약정수매제를 폐지함에 따라 정부의 직접적인 시장개입이 중단된 셈이다. 농산물의 가격형성을 시장기능에 맡겨 수급조절을 도모하고 농가소득지지 또는 안정이 필요할 때는 직접지불제로 보완한다는 방침을 제시했다. 쌀을 대상으로 ‘쌀 소득등 보전직불제’를 도입하였고 종래의 논과 관련된 직불제인 ‘논농업직불제’, ‘쌀소득보전직불제’ 등 직불제는 ‘쌀 소득등 보전직불제’로 통합되었다.

이에 따라 2004년 7월 이후부터 우리나라에서 실시되고 있는 직불제는 ① 쌀농업의 구조조정 목적으로 시행하고 있는 ‘경영이양 직불제’ ② 고품질의 안전한 농산물 생산을 유도하기 위한 ‘친환경농업직불제’ ③ 쌀 소득을 보전하기 위한 ‘쌀소득등 보전직불제’ ④ 환경보전 및 농업의 다원적 기능제고를 위한 ‘친환경축산직불제’ 그 외에, ‘조건불리지역직불제’, ‘경관보전직불제’ 등으로 정리된다.

그러나 이러한 직불제만으로는 도·농간 소득격차를 축소시키거나 농가

계층간 소득격차를 줄이는 대안으로는 미흡한 실정이다. 더구나 농업이 수행하는 다원적 기능을 지속시키려면 여기에 상응하는 보상이 수반되어야 하고 이를 위한 정책수단으로서 적절한 직접지불제를 모색해야 한다.

이른 측면에서 DDA 농업협상 타결을 전제로 우리가 추진해야 할 농정의 기본틀을 재정립하고 직접지불제의 발전방향을 제시해야 한다. 특히 농업구조 조정사업을 추진해 나간다 하더라도 소기의 성과를 거두기 어렵고 동시에 중·소농은 농촌에 잔류하여 농업에 종사하지 않을 수 없다는 사실을 감안하고 이들의 소득을 지지하는 차원에서 직접지불제의 확충방안을 찾아 내어야 할 것이다.

우선, 우리나라 농정틀 속에서 차지하는 직접지불제의 위상과 역할을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 개방확대에 따른 농가소득 감소에 대응하여 이를 안정화시키는 수단으로서 직접지불제의 위상을 확립해야 한다. 수입관세 인하, AMS 감축확대 등이 실현되면 시장가격 지지를 통한 농업소득 지지에는 한계가 크다. 아울러 생산요소 보조정책은 자원배분을 왜곡시켜 생산확대와 가격하락을 유발시킬 수 있다.

둘째, 농업이 환경보전에 미치는 부정적인 효과를 최소화시키고, 국토보전, 수자원 함양, 지역사회 유지 등 농업이 수행하는 다원적 기능을 극대화시키도록 유인하는 수단으로서 직접지불제를 활용할 수 있다. 셋째, 직접지불제를 농업구조조정을 촉진 또는 보안하는 수단으로서 활용할 수 있다.

일반적으로 직접지불제 확대는 구조조정을 저해할 수 있다는 평가가 있지만 고령자 농가, 영세농의 탈농지원, 열등지의 휴경보상 등 생산성이 떨어지는 한계자원의 탈농을 원활히 조정함으로써 구조조정을 가속시킬 수 있다.

## 2) 새로운 직불제의 도입방안

현재 시행하고 있는 직접지불제를 보완하는 차원에서 다양한 정책대안을 검토해야 한다. 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능을 강화하는 측면에서 다양한 친환경직불 프로그램의 도입 가능성을 검토해야 한다. 즉 경관보전, 친환경축산, 야생동·식물 보호관련 지원정책 등을 모색해야 하고, 조건불리지역 지원정책과의 연계가능성 등을 검토해야 한다.

WTO에서 허용되고 있는 다양한 그린박스(green box) 정책을 검토한다. 중·소가축농 지원 등 DDA에서 새로 검토되고 있는 그린박스의 도

입 타당성과 방안을 검토해야 한다.

시장개방 확대에 대비한 소득보전 및 안정을 위한 직접지불제 도입방안을 검토해야 한다. 여기에는 품목별 또는 경영체 단위의 소득안정 프로그램이 대안으로 될 수 있다.

새로운 직불제 도입의 범위는 기본적으로 도입가능성을 검토하고 기본 방향을 제시하는 것으로 목표를 설정하되 우선 도입이 가능한 프로그램에 대해서는 구체적인 시행방안 또는 시범방안을 제시하여 중·장기적으로 도입할 수 있는 직접지불제를 위한 준비과제로 삼는다.

직접지불제의 정책방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 소득지지와 안정을 위한 직접지불제를 검토해야 한다. 쌀농업을 대상으로 ‘쌀 소득 등 보전 직접지불제’를 2004년산 쌀부터 실시하기로 확정했다. 그러나 밭농업을 대상으로 소득안정을 위한 직접지불제를 도입해야 한다. 고추와 마늘 등의 밭작물은 DDA 농업협상이 타결되면 직접적인 피해를 받게 될 것이다. 그러나 밭작물은 작목 전환이 용이하고 밭작물의 재배작물 경작자를 비롯한 공식적인 자료가 축적되어 있지 않다. 따라서 재배작물과는 무관하게 밭을 대상으로 직접지불제를 도입해야 할 것으로 판단된다. 이렇게 되면 밭의 기반조건이 불리한 지역의 농가소득 지지와 안정에 기여할 수 있게 된다.

둘째, 농업이 수행하는 다원적 기능을 강화시키기 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 국토환경을 보전하고 지역사회를 유지하는 등 농업의 다원적 기능을 강화시키고 동시에 식품안전성을 확보하기 위해 친환경농업을 육성하는데 정책의의가 강조되어야 한다. 여기에는 사회적 공감대를 형성하고 보조금 확보에 대한 타당성이 전제되어야 한다. 친환경직불제를 비롯하여 다원적 기능에 대한 지원은 그러한 농사법을 사용함에 따라 증가하는 비용과 감소하는 소득을 보전하는 기능에 한정시켜야 한다. 다원적 기능을 강화시키기 위한 직불제의 종류와 도입여건은 <표6-15>에 제시되어 있다.

셋째, 농업구조 조정을 촉진 내지 보안하는 직접지불제를 검토해야 한다. 최근 30년 동안에 진행되어 온 우리나라 농업구조변화의 특징은 ① 급속한 농업인력의 노령화와 후계인력 부족 ② 다수의 중·소농의 지원과 상층농의 규모 확대 ③미작위주의 복합경영에서 벗어난 전문화의 진행 등으로 요약할 있다.

그러나 영농규모화를 바라고 농업구조 조정사업을 추진해 왔지만 소기의 성과를 거두지 못하고 중·소농문제를 악화시키는 결과를 초래했다.

그러므로 농업구조조정을 가속시키려면 경영이양직불제를 전면적으로

개편해야 하고 구조조정에 의해 파생되는 중·소농 문제를 해결할 수 있는 대안을 마련해야 하며 이를 실행하기 위한 직접지불제 프로그램을 개발해야 한다.

<표 6-15> 다원적 기능 제고 직불제 도입 여건

구분	사회적 공감	지원과 규제	기준 설정	모니터링
유기·저투입농업	○	병행	○	△
종다양성 함양	△	병행	×	-
환경규제지역 지원	○	병행	○	△
친환경 축산	○	병행	△	△
경관보전	△	지원	△	○ (기준 마련시 용이)
토양유실 방지	×	지원 중심	×	△
조건불리 직불	○	지원	△	-

자료: 박동규외(2003), 111쪽

### 3) 친환경농업직불제 개편

농업의 다원적 기능을 강화시키는 대안으로서 1999년부터 ‘친환경농업 직접지불제’를 시행해 오고 있지만 소기의 정책효과를 거두지 못하고 있다는 지적이다. 저농약재배 이상의 강도로 친환경인증 농산물을 생산하는 농가를 대상으로 환경농업 실천유형에 따른 소득감소분을 보조금방식으로 차등 지원해오고 있다.

현행 친환경직불제의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 친환경 농업직불제의 프로그램이 단순하다. 직불제정책의 수혜 대상농가는 친환경농법을 실천하는 저농약재배 이상의 친환경 인증농산물을 생산하는 경우로 한정하고 있으나, 정책대상 메뉴가 단조롭고 실제적인 친환경농업여건 변화를 충분히 반영하고 있지 못하고 있는 것으로 지적됐다. 따라서 농업과 환경과의 조화를 목표로 설정하고 건설한 친환경농업을 육성해 나가기 위해서는 농업부문에서 환경보전에 기여할 수 있는 다양한 메뉴의 직불제 프로그램 개발이 필요하다.

둘째, 직불제의 지원단가가 낮은 수준이다. 현행 친환경농업 직불제 지원 단가는 실천농가의 위험관리에 대한 충분한 인센티브로 작용하는데 미흡한 수준으로 평가된다. 농가가 친환경농법을 수용하려 할때 절감하고 있는 애로요인은 수량 및 가격에 대한 불확실성에 따른 농가소득 감소이

다. 건전한 친환경농업으로 발전시키려면 친환경농법 실천농가가 위험을 회피할 수 있을 정도로 지불금이 적절한 수준으로 상향 조정되어야 한다.

셋째, 실천농가에 대한 인센티브가 미약하다. 현행 친환경농업직불제는 실천단계별 이행 정도에 따른 단가 차등화가 이루어지지 않고 있어 실천농가에 대한 적극적인 유인책으로서 미흡한 것으로 평가된다. 따라서 친환경농업직불제는 친환경농법의 실천 정도에 따라 기술적 수준과 판매처 확보 등이 달려 있으므로 실천단계별 지원단가의 차등화가 이루어지는 것이 바람직하다.

넷째, 친환경농업직불제 수혜 농가의 이행 여부에 대한 모니터링 등 사후관리 시스템 구축이 미흡한 것으로 평가된다. 친환경농업을 실천하는 농가의 경우, 영농장부를 작성하고 관련된 정보를 데이터베이스화하여 이행여부에 대한 적절한 모니터링 시스템 구축이 필요하며, 준수요건을 이행하지 않는 농가에 대한 상응하는 벌칙도 필요하다.

친환경농업의 궁극적인 목표를 ‘농업과 환경과의 조화’로 설정하는 것이 바람직하다. 이럴 경우 농업생태계의 건실한 유지·보전을 위한 활동도 친환경농업을 위한 활동으로 간주할 수 있다. 그러므로 이러한 역할을 수행할 수 있는 다양한 메뉴방식의 정책프로그램을 개발하여 추진해야 할 것이다. 그러나 지금까지는 생산측면에서 친환경농업을 실천하는 농가를 확산시키는데 초점이 맞추어져 있었고 농가단위로 친환경직불금을 지급해왔다. 친환경농업체제로 전환하려면 이러한 농가 단위의 지원체계와 더불어 마을단위, 지역, 지구단위로 친환경농업을 실천하도록 유도해야 하고 이를 위해서는 직불금 지불방식을 개선해야 한다. 즉 일정 영역내의 전 농가가 참여하는 경우에 지급하는 특별 인센티브제를 도입해야 할 것이다. 다양한 메뉴의 친환경농업 직불제 유형을 다음과 같이 분류할 수 있다(표6-16).

#### 4) 조건불리지역 직접지불제

조건불리지역이란 농업생산활동에 영향을 미치는 제반조건이 불리하여 농업생산이 크게 위축됨에 따라 지역사회를 유지시키는데 어려움을 겪고 있는 지역을 말한다. 우리나라에서 말하는 조건불리지역은 농업생산성이 낮고 농외소득기회가 크게 부족하여 농가소득수준이 낮다는 특수성을 안고 있다. 특히 경사지와 곡간답 등을 비롯한 농지의 휴경화가 가속되고 있으며 교육·의료·문화시설 등 생활편익시설이 낙후되어 있으며 그 결과로 급격한 인구감소와 노령화 등 심각한 농업·농촌문제를 드러내고

있다.

국토의 상당한 부분을 점유하고 있는 조건불리지역에서 농업이 위축·쇠퇴하고 있는 사태는 해당 지역 농가의 소득 저위 문제에 그치지 않고 국가 전체 농업생산력의 후퇴로 이어지고 나아가 지역사회의 붕괴로 인한 국토의 균형발전을 저해하게 된다. 즉 해당지역의 공동화(空洞化)가 진행된다면 자연환경과 국토공간의 보전과 관리가 곤란해지며 동시에 도시문제를 악화시키는 요인이 된다. 아울러 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능의 축소에 따른 사회적 비용이 증가한다.

따라서 비록 시장경쟁력이나 효율성 등의 측면에서는 열위에 있지만, 시장에서 평가되지 않는 국가 전체의 공익적 기능을 유지시키기 위해 조건불리지역의 농업생산을 지속시키고 지역사회를 유지시켜야 한다. 이를 위해서는 조건불리지역을 지원할 수 있는 대안이 마련되어야 한다. 또한 국가균형발전 차원에서 조건불리지역에 대한 지원은 타당하다고 평가되고 있다. 조건불리지역이 중요함에 불구하고 국내에는 아직까지 조건불리지역에 대한 직접적인 소득보조정책은 개발되지 않고 있다.

< 표6-16> 친환경직불제 선택 메뉴 프로그램

구분	프로그램 유형	주요내용
A1	○친환경농법의 실천유형별 직불금지급	○현행방식의 저농약, 무농약, 유기재배 등의 실천농가 ○Codex 유기농 기준을 실천하는 농가에 대한 직불금지급, 특히 유기경종과 유기축산을 연계하는 경우 우선권 부여
A2	○온라인 영농장부 작성 및 모니터링에 참여하는 대표농가 지원	○온라인 영농장부 작성에 참여하는 경우와 친환경 농업정책에 대한 대표적인 모니터링 농가로 참여하는 경우
A3	○겨울철 피복작물(cover crop)재배농가 지원	○자운영, 호밀 등 겨울철 피복작물을 재배하는 경우
A4	○수질정화 작목을 재배농가 지원	○저수지나 호수의 유입수 지역의 경지에서 연, 미나리 등 수질정화 기능의 작물을 재배하는 경우
A5	○경사지토양의 침식방지 등 친환경농법 적용농가 지원	○고랭지, 경사지 농지에서 토양침식을 방지하는 등 고선재배, 초생띠나 두렁 조성 등 환경친화적인 영농기술을 적용하는 경우
A6	○지역단위 물질균형을 기초로 축산경영규모축소 및 경종-축산 연계농가 지원	○지역단위 환경부하 용량을 초과하는 지역의 경우 가축사육두수를 상당히 감축하는 경우 ○지역단위 물질순환 측면에서 경종농가와 양축농가 간의 유기적인 연계가 이루어지는 경우
A7	○수계별 수질개선 실적에 대한 직불제 지원	○수계별(4대강 유역 등)로 환경기준 목표치를 정하고 목표를 달성한 지역을 대상으로 부가적인 인센티브 직불금지원 ○4대강 수계별 무농약재배 이상 친환경농업실천 농가에 대한 부가적인 인센티브 직불제 지원

자료: 박동규외(2004), 177쪽

지역개발정책의 일환으로 건설교통부의 ‘개발촉진지구개발제도’, 행정자치부의 ‘오지종합개발사업’ 등을 들 수 있다. 농업개발 측면에서는 조건불리지역만을 주 대상으로 하는 정책은 아직까지 시행된 적이 없다. 반면에 선진국에서는 조건불리지역의 농가를 지지하고 농업을 지속시키기 위해 다양한 직접지불제가 도입되어 있다. EU의 조건불리지역 직불제, 일본의 중산간지역 직불제 등 선진국은 조건불리지역 농업인에 대한 직접적인 소득보조 정책을 추진하고 있다. EU의 경우 구조조정 정책의 보완으로서 조건불리지역 직불제를 이미 1975년에 본격적으로 도입한 바 있다. 그 목적은 농업 유지를 통한 최저한의 인구 유지 및 농촌지역 보전이고, 대상지역은 산악지역, 일반조건불리지역, 특별헨디캡지역 등으로 유형화하고 있다. EU 국가별로 운용 방식은 다소 차이가 있으며, 프랑스의 국토경영계약(CTE)의 사례를 참고할만하다.

일본의 경우 중산간지역의 다원적 기능 보전을 위해 2000년부터 중산간지역 직불제를 도입하였다. 정책목적은 중산간지역에서 농업생산활동을 통하여 발휘되는 다원적 기능에 대한 국민의 기대에 대응한다는 사실을 제시했다. 대상지역은 특정농산촌법, 산촌진흥법, 과소법, 반도법, 도서법, 도서법 및 오키나와·아마미·오가사와라의 지역진흥법에서 지정하는 시·정·촌의 농업진흥지역과 특례지역 등이다. 이는 경작자 개인에 대한 지급이 아니라 대상 마을에 지급하며, 마을 내에서 일정 원칙에 의해 일부는 개인별로 배분하고 일부는 마을의 공동사업에 사용토록 하는 특징이 있다. 지급 단가는 평야지역과의 생산비 격차의 80%를 기준으로 한다.

조건불리지역을 유지시키기 위한 정책대안은 다양하게 검토할 수 있지만 지역주민에 대한 직접적으로 소득을 지지할 수 있는 정책대안이 바람직하며 여기에 적합한 정책대안이 직접지불제이다. 조건불리지역내에서 경작되고 있는 농지 또는 경작농가에 대하여 직접 보조금을 지급함으로써 소득을 지지하는 직접지불제를 고려할 수 있다. 즉, 불리한 조건으로 인한 생산비의 증가 또는 소득의 감소를 직접 보상함으로써 일반지역에서 농업생산활동을 수행할 때 얻는 소득에 버금가는 수준의 직접소득 보조정책을 실시할 필요가 크다.

그러나 조건불리지역에 대한 직접소득보조 정책으로서 조건불리지역 직접지불제를 실시하는 데는 몇 가지 도입 타당성에 대한 논의가 필요하다.

첫째, 농업구조정책과의 상충성에 대한 의의가 제기된다. 그러나 정책대상지역을 달리한다면 농정전반에서 보면 오히려 보완적 관계를 형성할 수 있다. 즉, 생산기반이 제대로 정비되지 않은 조건불리지역에서는 농가



호수가 감소하여도 나머지 농가의 규모확대로 직결되지 않고 바로 휴경화로 연결되어 경작지의 감소를 가져올 우려가 크다. 소득증대 욕구를 만족시키지 못한 젊은 인구의 이농을 촉진하고 대다수 노령 인구의 은퇴가 맞물리면 지역사회의 붕괴를 초해할 우려가 있으며 조건불리지역 직불제는 이를 저지시킬 수 있다.

둘째, 사회적 공감대 형성의 어려움에 대한 문제 제기이다. 수행해야 하는 농업의 다원적 기능을 고양할 수 있는 적극적이고 구체적인 활동 의무를 부과하고 그에 대한 보상으로로서의 직불제를 실시하는 것으로 볼 수 있다. 물론, 도시 영세민과의 형평성 문제가 여전히 남아 있으나, 조건불리지역 직불제는 계층간 재분배 정책이 아닌 지역정책의 하나로 이해되어야 하며, 특정 지역에서 농업을 한다는 것만으로 보조금을 지급하는데 이의를 제기하는 것에 대하여는, 조건불리지역이 붕괴됨으로써 국가사회 전체에 높은 비용을 유발함을 상기할 필요가 있다.

셋째, 직불제에 대한 궁극적 효과에 대한 의문도 적지 않다. 물론 직불제는 단기적 대책이고 완화 대책일 뿐이며, 타 정책과의 연계와 조화가 맞물릴 때 장기적이고 근본적인 대책으로서 작동 가능하다는 점이 지적되어야 한다.

#### 4) 경관보전 직불제

농촌경관(農村景觀, rural landscape)은 도시경관과는 달리 농업생산과 자연환경 등을 비롯한 공간적 영역이 농촌경관을 구성하는 주요한 요소가 된다는 특징이 있다. 농촌경관은 농촌주민의 가치관, 사회제도, 역사와 관습, 농업기술 등의 문화적 요소가 자연환경과 오랜 세월을 두고 작용하여 형성되었다. 구체적으로 농촌경관에는 촌락의 입지 및 형태, 가옥의 형태, 농지의 형태, 건축의 재료 등을 모두 포함한다(유장호, 2000). 따라서 농촌경관에 대해서는 농업적 토지이용 형태와 인공시설물 등에 의한 구조, 사람이 거주하고 방문하는 장소로서의 기능, 사회가 부여하는 문화적 가치, 농촌경관 유지를 위해 소요되는 비용 등 여러 관점에서 접근할 수 있다(OECD,1999)

요약컨대, 농촌경관은 ‘눈으로 볼 수 있는’ 좋은 풍경으로 정의할 수 있으며 시각적으로 포착 가능한 일정 범위 공간내의 자연, 농업 및 인공적 환경을 포괄한다. 일차적으로는 단순히 눈으로 보이는 일정 공간상의 풍경만을 뜻하지만, 이차적으로는 그 풍경이 형성되기까지 내재된 자연생태계의 작용, 인간의 생산 및 생활 활동과 관련된 역사·문화적 의미를

모두 함축하는 복잡한 개념이다.

농촌경관은 공급자가 수요자에 대한 ‘배제불가능성’과 수요자간의 ‘비경합성’이라는 공공재적 특성을 갖는 재화이다. 따라서 시장에만 맡겨 두었을 때 시장실패(market failure)가 발생할 가능성이 크기 때문에 정책적으로 개입하여 보전하고 관리해야 한다. 또한 농업생산과 더불어 긍정적 외부효과를 지닌 비시장재인 농촌경관이 더불어 생산되는 결합재의 성격을 지닌다. 예를 들어, 농업생산 활동이 이루어지는 농경지와 산림·하천·마을 등이 조화되는 풍경이 어느 한 단일 구성요소만의 연속적 경관보다 다채롭고 가치있는 농촌경관을 제공한다. 이처럼 정책적 개입을 통해 더 가치 있는 농촌경관을 제공할 수 있다는 개연성이 높아진다. 농촌경관은 그것이 잘 유지·보전됨으로써 지속적으로 공익적 기능을 발휘하지만 한번 훼손되면 복원하는데 많은 시간과 비용이 소요된다. 따라서 공익적기능 제고를 위해 농촌경관 관리를 위한 정책적 개입이 필요하다.

농촌경관 보전정책을 통해 농촌경관을 관리하면 농업·농촌의 다원적 기능을 강화시키고 농촌 활성화에 기여한다는 원칙에 동의하더라도, 어떤 방식의 정책을 도입할 것인지에 대한 판단이 중요하다.

경관 보전을 위한 정책은 일반적으로 ①지구 지정을 통한 직접 규제 방식, ②공적 투·융자를 통한 정비사업 방식, ③경관조례 제정 및 경관형성계획 수립을 통한 유도 방식, ④일정한 금전적 보상을 통한 관리방식 등의 4가지 정도로 유형화할 수 있다.

현재 우리나라에서는 지구지정을 통해 개발행위를 제한하는 직접 규제 방식을 널리 채택하고 있다. 최근 들어 자치단체별로 경관조례를 제정하며 경관형성 계획을 수립하거나 특정 활동에 대해 금전적 인센티브를 제공하는 방식을 시도하고 있다. 지구지정을 통한 규제 방식은 규제받는 집단에 대해 사유재산권을 침해한다는 논란이 일고 있으며 지정된 지구를 벗어난 지역에 난개발이 일어나는 부작용이 우려된다.

공적 투·융자사업을 통해 정비하는 방식에는 정비 영역의 국지성 및 개별성, 관리의 지속성 등의 측면에서 한계를 드러내고 있다. 경관조례 제정 및 경관형성계획 수립은 경관보전의 의지와 방향을 천명하는 것에 국한되고 구체적인 수준에서 실현성과 구속력이 보장되지 못한다는 한계를 안고 있다. 경관가치의 내재화 및 경관보전을 위한 인센티브 지급 방식은 경관가치의 가격을 설정하기 어렵다는 측면에서 한계가 있다.

이처럼 현재 우리나라에서 수행하고 있는 경관 보전을 위한 정책수단들은 지구 지정을 통해 그 안에서 허용행위를 제한하는 방식이 일반적이다.

그리고 그 허용행위의 대부분은 건축행위와 관련이 깊다. 그런데 농촌경관은 도시경관과는 달리 농업생산 활동이 이루어지는 농경지, 그리고 농업생산 활동을 하는 주민과의 관련성이 높은 탓에 기존의 관련 정책만으로는 경관의 유지·보전에 한계가 있다. 기존 정책들이 농촌경관의 고유한 특성과 현실에 기초하여 경관자원을 보전하는 데 초점을 맞추기보다는 건축행위와 같은 인공적 환경에 대한 관리에만 초점을 맞추고 있기 때문에 농촌경관 유지에는 한계가 크다. 인공적 환경 이외에도 농지가 만들어내는 농업경관의 비중이 상대적으로 높으므로 농업생산 활동의 의의가 충분히 강조될 필요가 있으며 그 활동의 주체인 주민의 참여를 어떻게 끌어낼 것인가 등에 주목할 필요가 있다.

따라서 현재 보편적으로 채택하고 있는 지구 지정에 의한 직접 규제 방식이나 일부 자치단체에 따라 개별적으로 시도중인 방식에만 의존해서는 농촌경관자원을 효율적으로 관리하기 어렵고, 다양한 정책 혼합(policy mix)이 유리하다고 판단된다. 나아가 최소한의 정책 대상을 설정하여 직접적으로 주민의 활동에 대한 인센티브를 제공함으로써 참여를 촉진하는 적극적 방식을 고려할 필요가 있다.

국민적 공유자산이자 농촌지역 활성화를 위한 기초자원으로서 가치를 지니는 농촌경관 자원을 유지·보전하려면 공간이용 효율이 저하되고 행위를 제한해야 하며 관리비용이 소요되므로 보존해야 한다. 그러므로 규제 차원의 지구 지정 방식 이외에 직접적인 인센티브 지원 방식인 경관보전 직접지불제를 도입해야 한다.

경관보전직불제에 있어 직불금을 산정하는 방식은 타 유형의 직접지불제에 비해 다소 복잡하다. 직접 지불금은 기본비용과 관리비용으로 구성된다. 기본비용은 해당 지구내 농경지에서의 농업생산 활동에 대한 비용이고, 관리비용은 협약내용을 근거로 농경지 및 주변지역 경관관리에 소요되는 비용이다. 지불금의 수준은 전국 농경지 임차료 수준의 50% 이내에서 지급하는 것이 타당하며 통상 ha당 100만원 이내로 한정시킨다.

지구별로 ha당 100만원 범위 내에서 협약내용에 따라 지급수준의 가감이 발생할 수 있다. 지구내에서 농업생산 활동이 이루어지는 농경지에 대해서는 농가를 대상으로 경지면적 비례로 직접지불한다. 지구내 농경지 이외의 토지에 대해서는 협약 내용을 기초로 협약 당사자에게 경관관리 및 형성에 소요되는 실비를 상한 범위 내에서 직접지불한다. 이는 경관보전 협약내용에 따라 지구별로 다르게 설정될 수밖에 없다.

직접지불이 가능한 보상 활동의 범주는 몇 가지를 예시할 수 있다. 첫

제, 농업경관의 유지, 토양유실 방지, 생물다양성 유지 등을 목적으로 한 농경지 유지·보전을 위한 농업생산 활동 자체에 대한 보상 둘째, 수목 및 초화류 식재 활동 등에 따른 토지 임차료 및 종자비에 대한 보상, 셋째, 주택의 지붕 및 담장의 보수 활동 등에 소요되는 실비 보상, 넷째, 역사·문화적으로 주요한 장소 등 주변환경 정비활동에 소요되는 실비 보상, 다섯째, 자연형 농로 유지 활동으로서 기계화 경작을 설치했을 때에 대비한 대비 생산성 차액부분 보상, 여섯째, 희귀 동식물 개체수 증가를 위한 서식지 조성 및 철새 등의 먹이 비용 보상 등이다.

그러나 모든 경관보전 관련 활동에 대한 실비를 지속적으로 보상하는 것이 아니라 1회의 보수나 정비로 반영구적인 효과가 있는 활동에 대해서는 1회에 한하여 지급한다. 지구 전체의 경관증진에 기여하기는 하지만 명확히 사유재산에 해당하는 보수나 정비의 경우에 한해서는 실비의 50%를 하는 원칙을 고수한다.

## 제6절 은퇴·탈농지원 및 복지대책

### 1. 농업노동력의 노령화

경제성장과 더불어 산업간 성장격차가 야기되었고 이것은 도·농간 소득격차를 가져왔다. 아울러 투자효율을 높이고자 성장거점도시 개발방식과 산업기지 개발방식으로 공업화를 추진함에 따라 농촌에는 일자리가 창출되지 못했다. 농촌의 젊은 노동력은 일자리를 찾아 이농함에 따라 농촌 노동력의 노령화와 부녀화가 심화되었다.

<표 6-17>에는 연령별 농가인구 및 그 비율이 제시되어 있다. 1970년에는 60세 이상의 농가인구 비율이 7.8%에 불과했으나 2003년에는 39.0%로 급증했다. 이것은 농업노동력의 노령화를 단적으로 대변하고 있다. 특히 2000년 자료에는 60세 이상의 노동인구가 세분되어 있으며 65세 이상의 농업인구 비율이 21.7%에 달했다. 또한 농업경영주의 노령화는 더욱 심각하다. <표6-18>에 제시되어 있는 바와 같이 경영주 연령이 60세 이상인 농가 비율이 1981년에는 21.5% 이었으나 2000년에는 51.0%로 급증했다. 즉 농업경영주의 절반 이상이 60세 이상이며 이중에서 경영주 연령이 65세 이상인 농가는 총 농가의 32.7%에 달했다.

한편, 고령경영주는 주로 소농과 중농에 속하며 이들이 소유한 농지규모는 총 농지에서 차지하는 비율이 낮은 것으로 나타났다. <표 6-19>에 나타나 있는 바와 같이 2000년 당시 65세 이상 경영주의 경작규모는 1ha 미만인 소농에 집중되어 있다. 또한 65세이상 경영주가 소유한 총 농지규모는 37만ha로서 총 농경지의 23.1%에 불과하다. 경영주 나이가 65세 이상인 농가의 호당평균 경작규모는 0.8ha에 불과하다.

## 2. 영농활동의 중요성

노령 경영주를 중·소농에서 해방시키고 쌀 전업의 규모확대를 도모하고자 1997년부터 경영이양 직불제를 시행해 왔지만 소기의 정책효과는 거두지 못했다. 제5장 제5절에서 검토한 바와 같이 큰 효과를 거두지 못한 요인은 다양하며 이를 요약하면 다음과 같다.

<표6-17> 연령별 농가인구 추이(1970~2003)

구분	계	10~14	15~19	20~49	50~59	(단위: 천명 %)		
						60세 이상		
							60~64	65세 이상
1970	14,422 (100.0)	6,271 (43.5)	1,497 (10.4)	4,404 (30.5)	1,107 (7.7)	1,143 (7.9)	-	-
1975	13,244 (100.0)	5,200 (39.3)	1,560 (11.8)	1,455 (11.0)	1,108 (8.4)	1,164 (8.8)	-	-
1980	10,827 (100.0)	3,230 (29.8)	1,684 (15.6)	1,371 (12.7)	1,074 (9.9)	1,138 (10.5)	-	-
1985	8,521 (100.0)	2,114 (24.8)	1,271 (14.9)	983 (11.5)	1,129 (13.3)	1,177 (13.8)	-	-
1990	6,661 (100.0)	1,370 (20.6)	734 (11.0)	810 (12.2)	1,111 (16.7)	1,187 (17.8)	418 (6.3)	769 (11.5)
1995	4,851 (100.0)	680 (14.0)	423 (8.7)	574 (11.8)	867 (17.9)	1,255 (25.9)	470 (9.7)	785 (16.2)
2000	4,031 (100.0)	459 (11.4)	262 (6.5)	1,301 (32.3)	676 (16.8)	1,333 (33.0)	457 (11.3)	876 (21.7)
2003	3,530 (100.0)	377 (10.7)	177 (5.0)	1,019 (28.9)	580 (16.4)	1,377 (39.0)	-	-

자료: 박대식(2004), 14쪽

<표 6-18> 농업 경영주 연령별 농가수(1981~2000)  
(단위 천호 %)

연도	총농가	30세미 만	30~49	50~59	60세 이상		
					60~64	65세이 상	
1981	2,030 (100.0)	104 (5.1)	936 (46.1)	555 (27.3)	435 (21.5)	-	-
1985	1,926 (100.0)	84 (4.4)	789 (41.0)	582 (30.2)	493 (25.9)	-	-
1990	1,767 (100.0)	37 (2.1)	594 (33.6)	584 (33.0)	552 (31.3)	229 (13.0)	323 (18.3)
1995	1,501 (100.0)	12 (0.8)	406 (27.1)	447 (29.8)	635 (42.3)	264 (17.5)	371 (24.8)
2000	1,383 (100.0)	7 (0.5)	322 (23.3)	348 (25.2)	706 (51.0)	254 (18.3)	452 (32.7)

자료: 박대식(2004), 15쪽

<표 6-19> 경영주 연령별 경지규모별 경지면적, 2000  
(단위 ha, %)

구분	소농	중농	대농	합계
30세미만	2,067 (0.13)	2,199 (0.14)	4,632 (0.29)	8,898 (0.56)
30~34	6,400 (0.40)	7,284 (0.45)	16,491 (1.03)	30,176 (1.88)
35~39	6,183 (1.01)	20,296 (1.27)	50,884 (3.18)	87,362 (5.45)
40~44	27,700 (1.73)	38,847 (2.42)	103,121 (6.44)	169,667 (10.59)
45~49	32,359 (2.02)	47,136 (2.94)	107,365 (6.70)	186,861 (11.66)
50~54	40,523 (2.53)	62,291 (3.89)	114,350 (7.14)	217,164 (13.55)
55~59	53,105 (3.31)	81,072 (5.06)	109,660 (6.84)	243,837 (15.22)
60~64	76,093 (4.75)	109,761 (6.85)	101,991 (6.37)	287,845 (17.96)
65~69	75,530 (4.71)	82,900 (5.17)	53,851 (3.36)	212,280 (13.25)
70~74	48,544 (3.03)	34,481 (2.15)	18,131 (1.13)	101,155 (6.31)
75세이상	32,749 (2.04)	15,903 (0.99)	8,458 (0.53)	57,109 (3.56)
합계	411,253 (25.67)	502,170 (31.34)	688,931 (42.99)	1,602,354 (100.0)

자료: 김정호외(2003), 79쪽

첫째 경영이양직불금 수준이 낮아 경영이양 실적이 저조했으며, 둘째, 임경작업체계가 잘 갖추어져 있으므로 고령경영주는 큰 무리없이 수도작을 경영할 수 있으며, 셋째, 농업경영주는 은퇴연령이 75세로 인식하고 노인장을 과시하며 영농의욕이 높은 것 등으로 나타났다. 이처럼 고령경영주는 지역사회에서 공헌하고 있다는 사실에 자부심을 지니고 있다는 점을 인식해야 한다.

농촌노인이 농업생산에서 수행하는 주요 역할로는 ① 기간 농업인이 시간낭비라고 간주하는 가벼운 작업분야 분담, ② 숙달된 기술을 발휘할 수 있는 작업부분의 분담, ③ 다품목 소량생산의 고부가가치형 작물의 생산, ④ 전통적 작물의 생산, ⑤ 친환경 농산물의 생산, ⑥농산물 및 특산품의 가공 등을 들 수 있다.

기간 농업인이 꺼려하는 가벼운 작업 부문에 노인이 기여하며 논 농업의 경우에는 물 관리, 논두렁 제초 등이다. 채소·화훼·과수농업에서는 순 치기, 제초, 수확, 선별, 포장 등이며, 축산에서는 사료주기, 착유 등이다. 노인들의 숙달된 기술이 발휘될 필요가 있는 분야로는 적과, 전정, 간벌을 위한 선목 등이다.

다품목 소량생산의 고부가가치형 작물의 생산 분야로는, 야채의 경우는 피망, 시금치, 아스파라거스, 딸기, 토마토, 죽순, 파, 청경채, 허브, 미나리 등이고, 과수는 포도, 유자 등이고, 공예작물로는 약초를 들 수 있다.

전통적 작물의 생산으로는 향미, 흑미, 적미, 메밀 등이다. 농산물 및 특산품의 가공으로는 주스, 와인, 과자, 반찬, 꽃감 등과 같은 농산가공품과 짚공예, 목공예, 죽세공 등과 같은 공예품을 들 수 있다.

지역사회 활동에서 농촌 노인이 수행하는 주요 역할로는 ① 농작물 재배기술 지도 ② 생산기술지도 ③ 문화, 전통의 계승 ④ 농산어촌의 특질을 살리는 생애교육, ⑤귀농 및 신규 취업자에 대한 정착 지원 등을 들 수 있다.

농작물 재배기술 지도사례로는 ① 관광농원에서의 작업법 및 농기계 및 농기구 사용법 지도, ② 학교 등에서의 작물의 특색, 요리법 등에 대한 강의, ③ 산채, 버섯 등의 식별 방식 등에 대한 강의 등을 들 수 있다.

생활기술 지도사례로는 ① 전통적 가정요리 및 향토요리에 대한 강의, ② 연구회, 학교 등에서의 공예품 제작 강의 등을 들 수 있다.

문화·전통의 계승사례로는 ① 명절 등의 관습, ②농산어촌 시험강좌 개설, ③ 낚시예절 강좌개설, ④ 농산어촌 관련 정보의 제공 등을 들 수 있다.

귀농 및 신규 취업자에 대한 정착 지원의 사례로는 ① 농지 및 주택알선, ② 농업경영 지도, ③ 생활상담, ④ 농업기술 지도 등을 들 수 있다.

이상에서 검토한 바와 같이 농촌노인은 영농활동을 통해 농촌사회에 기여하고 있으므로 무리하게 농업에서 퇴출시키는 정책대안은 바람직하지 않다고 평가된다.

### 3. 농촌노인의 복지정책

#### 1) 공적 연금

노후보장을 위한 공적 연금제도로는 공무원, 사립교원, 그리고 군인 등 특수직업을 대상으로 한 공적 연금제도가 있었지만, 일반국민을 대상으로 제도화된 것은 1988년에 도입된 국민연금이다. 국민연금 도입 초기에는 10인 이상 근로자와 사용자에 적용하였다가 1992년부터 5인 이상 사업장으로 확대하였고, 1995년 7월부터 농어촌지역에 확대하여 시행하고 있다. 2004년 7월 현재 농어촌지역 가입자는 2,036천명이고 2003년 말 현재 농어민 가입자는 43만6천명으로 나타났다(국민연금연구센터, 2004). 국민연금 연금급여의 종류에는 노령연금, 장해연금, 유족연금 등이 있다.

그러나 국민연금 중에 농어민 연금은 현재의 농촌 노인들에게 별로 도움이 되지 못하고 있다. 왜냐하면 농어민연금 도입 당시 1995년에 연령제한으로 연금 가입이 원천적으로 배제된 사람이 많았고, 2000년 말부터 받고 있는 특례노령연금도 월 평균 13만원 정도인 것으로 나타나 노후소득보장대책으로는 크게 미흡하기 때문이다. 그리고 대다수 농촌주민들은 정부에 대한 일반적 불신, 국민연금기금 운용에 대한 불신, 상대적으로 낮은 기대 연금액 등으로 인해서 농어민연금의 노후대책 수단으로서의 역할에 대하여 부정적으로 평가하고 있다.

#### 2) 공공 부조

##### (1) 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도를 대체한 것으로 2000년 10월부터 시행하고 있다. 국민기초생활보장제도는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 종합적 자립·자활 서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위해 빈곤에 대한 사회적 책임을 강화하는 제도라고 할 수 있다.

국민 기초생활 보장제도의 수급대상자가 되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 충족해야 한다. 수급대상자가 되기 위해서



는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 한다. 소득인정액이란 ‘소득평가액’과 ‘재산의 소득환산액’의 합계를 말한다. 부양의무자의 범위는 직계혈족과 그 배우자, 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족이다.

가구별 급여액은 최저생계비에서 가구소득과 타 법령 지원액을 차감한 금액이다. 급여내역으로는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있다. 2004년도 현금급여 기준은 1인가구는 324,186원, 2인 가구는 536,905원이다.

국민 기초생활 보장제도의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다. ① 현행 국민기초생활보장제도는 소득평가액 산정, 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자의 범위 및 부양능력 판정 등에 있어서 농촌주민들의 특수성이 제대로 반영되지 못하고 있다. ② 소득평가액 산정에서 농촌주민은 농어업소득이 실제보다 과다하게 반영되고 가구특성별 지출비용도 충분히 고려되지 못하고 있다. ③ 재산의 소득환산액 산정 시 노후주택이나 휴·폐경 농지도 그대로 일반재산으로 반영되고, 재산의 소득환산율도 너무 높다. ④ 실제로 부양을 받지 못하고 있음에도 불구하고 불합리한 부양의무자 기준으로 인해서 수급대상에서 탈락되는 경우가 많다. ⑤ 농촌지역에는 자활지원 사업이 활성화되지 못하고 있다. ⑥ 공공근로사업이 근로 능력이 있는 조건부 수급 대상자에게 집중되어 농촌 노인들의 소득기회는 오히려 감소하고 있다.

## (2) 경로연금

경로연금은 1991년부터 70세 이상 생활보호대상자에게 지급해 오던 노령수당을 1998년 7월부터 개칭한 것이다. 경로연금은 무 각출이며 65세 이상 국민기초생활보장 수급 노인 및 저소득층 노인을 대상으로 하고 있으며 2004년 기준 지급액은 국민기초생활보장 수급노인은 월 4.5~5만원, 저소득층 노인은 월 26,000~35,000원이다. 2004년 지원 대상자는 65만명이며 기초생활보장노인이 34만명, 저소득노인이 31만명으로 나타났다. 현행 경로연금은 수급 대상자가 크게 한정되어 있을 뿐만 아니라 수급액도 너무 작아서 농촌 노인들의 생활에 크게 도움이 되지 못하고 있다.

## 제7장 새로운 관점에서의 중·소농 지원정책

### 제1절. 지금까지 중·소농정책의 효과 한계

1993년 12월 UR협정이 타결된 이후 우리 농정의 기초는 영농의 규모화 및 전업농화였다. 평균 1ha가 조금 넘는 영농규모로는 100ha, 200ha의 수출국농가와 우리 농업생산비의 1/5~1/10에 불과한 중국농가와 경쟁을 할 수가 없을 뿐만 아니라, 거기서 얻은 소득으로는 도시근로자에 버금가는 소득을 올릴 수 없다는 생각에서다. 규모화·전업화하면 생산비도 떨어지고, 소득도 올라간다는 지극히 단순한 산술적인 논리에서 출발하고 있다. 농가단위로 규모화가 어려우면 농가와 농가가 규합하여 법인 등 ‘경영체’를 만들어야 된다는 논리도 마찬가지였다. 6ha이상의 쌀 전업농 7만호를 비롯해 20만호의 전업농을 육성한다는 정책은 지금도 우리 농정의 제1과제이다. 정부와 일부 학자는 그간의 투자로 우리 농업이 상당한 규모화를 이루었다는 평가를 하고 있다. 그러나 전업농정책이 추구한 우리 농업의 경쟁력이 다가오는 개방에 얼마나 대비되었는지에 대해서는 얘기하는 사람이 없다. 한편, 전업농육성 대상에서 탈락하게 되는 ‘100만’의 중소농가들을 위한 정책도 실질적인 성과를 올리지 못하고 있는 게 현실이다.

당초 정부가 전업농정책을 추진할 때는 전업농 육성대상이 되지 못하는 중·소농은 농산물 가공·유통 등으로 부가가치가 높은 사업을 경영하거나, 농업에서 탈락하여 농업이외의 일자리를 마련하거나, 관광농원 등을 경영하여 농외소득을 올리는 것을 전제로 했었다. 그러나 현실에서는 전업농이 되지 못한 농가도 농업에서 탈락하는 게 아니라 농업을 계속하고 있다. 농가 구성원 중에서 젊은 인력은 도시로 빠져나가고, 나이가 든 구성원은 ‘가난한 농민’으로 농촌에 남아 농업을 계속하고 있다. 적어도 쌀 농업의 경우, ‘지가매매수익’이 크고, 주요 작업의 위탁이 용이하기 때문에 영세·고령농가도 벼농사를 계속하는데 아무런 불편이 없기 때문이다. 경제적으로나 현실적으로나 더 이상 ‘구조조정’이 불가능한데도 영농규모화를 위한 ‘구조조정정책’은 계속 추진되고 있다. 농외소득을 올리기 위한 농공단지사업, 특산단지사업, 관광농원사업은 물론 ‘1촌1품’ 농산물가공사업도 당초 기대와는 달리 대부분 별다른 성과 없이 유명무실한 사업이 되어버렸다.

정부가 제1차적으로 내세우는 중·소농대책은 고품질농업·친환경농업이다. 작은 규모의 영농을 하면서도 ‘높은’ 소득을 올리기 위해서는 고품질농업·친환경농업을 해야 된다는 것이다. 그러나 고품질농업·친환경농업을 실천하고, 그로부터 높은 소득

을 올리는 것이 결코 쉽지 않다는 점이 간과되었다. 고품질·친환경농업을 하려면 관행의 일반농업보다 훨씬 더 고난도의 영농기술을 익혀야 하고, 훨씬 더 많은 시간과 노력을 들여서 땅심을 높이고, 작물을 가꾸어야 한다. 편리한 비료와 농약을 쓰지 않고 영농을 한다는 것이 보통사람에게 여간 어려운 게 아니기 때문이다. 뿐만 아니라 판매도 훨씬 더 잘해야 제값을 받을 수 있다. 그런데 대부분의 중·소농은 경영주의 나이가 많거나, 영농에 실패하여 의욕을 상실한 농가이다. 과연 이들 ‘고령농가’나 의욕을 상실한 농가가 새삼스레 더 많은 공부를 하고, 더 많은 시간을 투입하여 영농을 하려고 할 것인가? 더구나 친환경농산물은 아직 유통체제도 확립되어 있지 않다는 문제점까지 안고 있다. 중·소농을 위한 친환경·고품질농업정책이 가시적인 성과를 거두지 못함에 따라 최근에 와서 정부는, “전업농정책이라고 하지만, 실제로는 중소농도 똑같이 사업대상자에 포함되는 정책이 대부분”이라는 식으로 설명을 하고 있다.

이제 중·소농정책을 맡고 있는 농정당국과 농업계가 ‘마지막’ 수단으로 의지하고자 하는 정책은 직접지불제라고 할 수 있을 것이다. 지금보다 훨씬 더 개방이 확대되는 DDA협상이 타결될 수밖에 없고, 대부분의 무역상대국과 FTA협정을 타결할 수밖에 없는 상황이 다가오고 있다. 이런 상황에서 농가소득을 보전할 수 있는 방법이 직접지불제밖에 없다는 생각이 지배적이다. 그러나 직접지불제가 문제를 해결해 줄 수 있을지에 대해서도 논란이 없을 수 없다. 첫째, 그 많은 농가(2004년 말 현재 124만 농가)에게 ‘실질적’인 도움이 될 수 있는 정도의 직접지불을 할 수 있을 것인가? 둘째, 본격적인 직접지불제를 시행하기 위해서는 ‘납세자’의 동의가 전제되어야 하는데, 우리의 경우, 농업분야의 투자에 대해서조차 “돈을 쏟아 붓고 있다”는 비난을 할 정도로 여론이 부정적이라는 점이다. 민주국가에서 국민의 지지를 받지 못하는 정책은 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 독일, 오스트리아, 스위스 등 유럽선진국의 경우, 농민들이 농촌에 머물면서 농업을 영위하고, ‘문화경관’을 유지·관리하도록 하기 위해 직접지불을 해야 된다는 정책에 국민의 80%가 지지를 하고 있다고 한다.

UR타결 이후 전 국민적인 관심과 전 농업계가 ‘혼신을 다해’ 추진해 온 전업농정책도, 중·소농대책도 소기의 성과를 거두지 못하였다. 우리 농업의 경쟁력이 향상되었다든지, 우리 농촌이 살기 좋게 되었다든지, 우리 농민들의 삶의 질이 향상되었다든지 하는 긍정적인 평가는 없다. 오히려 농민들은 “농정실패”를 규탄하고, 일반 언론은 “아무 효과도 없는 농업분야에 돈을 쏟아 붓고 있다”는 비난을 퍼붓고 있는 게 현실이다. 한편, 전업농육성 대상에서 탈락하게 되는 ‘100만’의 중소농가들을 위한 정책은 ‘부재’라는 비판이 끊이지 않고 있다.

이 장에서는 지금까지 우리 농정이 소기의 성과를 거두지 못한 것은 우리 농정의 기조와 추진방식에 뭔가 결정적인 잘못이 있을 것이라는 전제에서 ‘성공한 농업인’

과 ‘성공한 농업시스템’ 사례를 분석하고, 그 시사점에 기초하여 ‘새로운 관점’에서의 중·소농대책을 모색하였다.

## 제2절. 성공한 농업인과 그 시사점

### 1. 성공한 농업인 사례와 개별사례의 시사점

우리 농업·농촌이 전반적으로 큰 어려움을 겪고 있지만, 한편에서는 성공한 농업인도 적지 않다. 2003년2월 농림부는 우리 농업의 전 분야에 걸쳐 우수한 경영사례를 수집하여 ‘우리 농업의 미래를 여는 千人’이라는 책자로 발간하였다. 이 책자에 실린 우수한 경영사례는 농업도 성공할 수 있다는 것을 분명하게 보여줄 뿐만 아니라, 성공한 농업인들의 끊임없는 경영혁신노력을 잘 보여 주고 있다. 따라서 ‘천인’의 사례분석을 통해 보다 많은 농업인들이 성공할 수 있도록 뒷받침해 줄 수 있는 요소와 방안을 찾아내는 것은 중·소농대책수립을 실천적인 방법이 될 수 있을 것이다.

‘우리 농업의 미래를 여는 천인’ 제1권에 싣 농가는 152농가가 수록되어 있다. 분석 업무량을 감안해 정리해본 76농가의 특성은, 첫째, 나이 분포는 20대가 1.3%, 30대가 10.5%, 40대가 57.9%, 50대가 19.7%, 60대가 10.5%이다. 둘째, 영농경력은, 10년 미만이 7.9%, 10년 이상 20년 미만이 17.1%, 20년 이상 30년 미만이 44.7%, 30년 이상이 30.3%이다. 셋째, 영농규모를 보면, 1만평 이하 경영자가 7명(9.2%)인데, 이들은 대부분 친환경농업을 주도하는 역할을 담당함에 따라 더 이상 영농규모를 늘릴 수 없는 사람들이다. 1만평이상 2만평 미만이 규모를 운영하는 경영자는 15명(19.7%)이고, 2만평이상 3만평 미만 경영자는 19(25%)명, 3만평 이상 5만평 미만 경영자는 19(25%)명, 5만평 이상 경영자는 8명(10.5%), 10만평 이상 대규모 경영자는 대부분 농업회사법인 등 공동경영조직인데 이들이 6곳(7.9%)이다. 넷째, 소득수준을 정확하게 알 수 있는 자료는 제시되고 있지 않다. 어떤 농가는 순소득이 표시되고, 어떤 농가는 조수입이 표시되고 있다. 순소득을 표시한 농가도 최저 2000만원에서 2억원까지 수준의 차이가 크다. 다섯째, 많은 농가들이 복합경영을 하고 있다. 보리, 밀, 채소 등 2모작과 밭농사는 물론 한우 등 축산을 겸하고 있다. 뿐만 아니라 가공, 판매 등 생산 이외의 활동을 겸하고 있는 농가도 상당수이다. 여섯째, 영농을 시작할 때 ‘맨주먹’으로 시작한 농가가 의외로 많다. 대부분 농가의 시작할 때 영농규모자료가 명시되어 있지 않으나, 거의 ‘맨주먹’으로 시작한 농업인으로 표시되었거나, 1ha미만으로 표시된 농가도 상당수이다.

성공한 농업인들의 성공요인을 알아보기 위해 개별 농가 및 경영체의 경영사례를 구체적으로 분석해 보고자 한다. 첫 번째 사례로 ‘우리 농업의 미래를 여는 千人’의

제1권 첫 쪽에 나오는 쌀 농업인, 충남 서천군 비인면 오산농장대표 강금성씨의 경영 경력과 현재 상황을 요약하면 다음과 같다.

<사례1> 강금성씨는 1961년생, 42세로 25년째 농사를 짓고 있다. 농사를 처음 시작할 때는 2500평의 농지가 전부였으나, 지금은 5만여 평의 농지에 벼농사를 짓고, 900여평의 하우스에서 방울토마토를 재배하고 있다. 10년 전부터 유기농법을 실천하여 화학비료와 농약의 사용량을 현저히 감소시키면서 농사를 지은 결과, 강씨의 쌀은 40kg가마 당 2000원 정도 더 받고 있다. 방울토마토도 당도가 높아 다른 농가보다 높은 가격을 받고 있다. 강씨의 연간 조수입은 약 1억5천만 원 수준이다. 강씨는 앞선 기술을 먼저 받아들이고, 이를 이웃에 전파하는 선진 농업인이다. 개방에 대비한 규모화도 부채문제를 생각하면서 단계적으로 늘려 나갔으며, 비싼 농기계의 수명을 늘리기 위해 농기계의 운용과 관리에 특별한 신경을 쓰고 있다. 앞으로 자신의 이름을 건 브랜드 쌀을 생산하여 생산에서부터 소비자관리까지 하겠다는 포부를 가지고 있다. 강씨는 서천쌀연구회 회원이기도 하고, 한달에 한번 농과대학의 강의도 꾸준히 받고 있다. 한편, “품질로 승부하면 문제가 없겠지만 정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다”는 생각도 가지고 있다.

<사례1의 시사점> 강금성씨는 성공한 쌀 농업인의 전형이라고 할 수 있다. 농사를 시작할 때는 1ha도 되지 않는 ‘중소농’에서 25년 만에 영농규모는 20배로 늘어나고, 조수입이 ‘억대’에 이르는 부농이 된 것이다. 강씨의 성공요인을 분석해 보면, 첫째, 앞선 기술을 받아들여 소비자들이 원하는 안전하고 품질 좋은 농산물을 생산하고 있다. 둘째, 경영마인드가 확립되어 있어서 차입에 의한 무리한 규모 확대를 시도하지 않았으며, 비싼 농기계의 수명을 늘리는 것이 비용절감을 위한 중요한 요소라는 것을 알고 실천했다. 셋째, 새로운 기술도입과 농업환경변화를 알기 위한 공부와 연구를 게을리 하지 않고 있다.

한편, 강금성씨가 당면하고 있는 문제점을 유추해보면, 첫째, 개방의 확대에 따른 불안의 심리를 표출하고 있다. 정부가 쌀 전업농규모로 생각하는 6ha의 두 배가 되는 경영규모를 가지고 있으면서도 “정부의 지속적인 관심과 지원”을 강조하고 있다. 둘째, 강금성씨의 개인 이름을 건 브랜드가 성공할 수 있을 것인가 하는 불확실성의 문제를 안고 있다. 농가 개인이 자기브랜드에 충성심을 보이는 소비자를 확보한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다.

<사례2> 충북 보은 한주농원대표 김웅주씨는 1961년생 42세로, 회사생활을 접고, 부친의 농사를 물려받아 17년째 이론과 실재를 겸비한 농사를 짓고 있다. 벼농사를 10ha 경영하고 있으며, 농한기를 없애기 위해 버섯재배 150평, 돼지 600두를 키워서 연간 7500만원의 순소득을 올리고 있다. 새로운 농업정보와 시장정보를 수집하여 마을 주민들에게 제공하고, 작목반을 조직하여 작목반별 출하시기를 조절하여 수취가격을 높이는 노력도 하고 있다. 축사, 버섯재배사 등 각종 농업시설과 각종 농기계를 갖추고 선진농업을 실현하고 있다. “마을 80가구 중 80% 농가가 연 수입이 1000만원이 안 된다”며, 그 원인을 농한기로 보고 있다. 농한기를 없애기 위해 9농가와 함께 느타리버섯작목반을 조직하였고, 양돈까지 겸업하고 있다. 김대표는 평소 농민 스스로 농업현실을 파악하는 능력을 배양하고, 농업인 서로간의 이익을 도모해 나가야 된다는 점을 강조하고 있다.

**<사례2의 시사점>** 김응주씨는 농가소득이 낮은 가장 큰 이유로 농한기를 들고 있다. “취직 않고 사시사철 일해야 잘살 수 있다”는 철학에서 벼농사 이외에 느타리버섯 등 복합영농을 하고 있다. 그러나 연구진과의 대답에서 김응주씨는 “복합영농을 해도 가격이 좋지 않아 소득은 별로 오르지 않는다. 대신 열심히 일을 하다보면 돈을 쓸 시간이 없기 때문에 그만큼 돈이 남게 된다.”는 말을 했다. 그는 마을주민들의 냄새 때문에 좋아하지 않는 양돈을 포기했고, 느타리버섯도 돈은 되지 않고 힘만 들어 이것도 접을 생각이라고 했다. 대신, 관광농원을 겸한 과수원을 조성하고 있다고 했다. 김응주씨는 쌀농사 이외에 추가 소득을 올릴 수 있는 방안을 계속해서 모색하고 있다.

**<사례3>** 충남 예산 남궁훈씨(34세)는 제대 후 농사를 시작했을 때 자가 소유농지는 ‘달랑 다섯 마지기’였다. 11년이 지난 지금 1만평의 자가 소유 농지와 3만평의 임차농지를 부부노동으로 경영하여 쌀농사에서 연간 7000만원의 소득을 올리고 있다. 농약살포 시에도 일꾼을 고용하지 않고, 모내기 때만 보조일꾼을 데려오지만 그 많은 농사일을 부인과 함께 다하고 있다. 벼농사에 필요한 농기계를 다 갖추고 있으며, 엔진부분을 제외한 나머지 고장은 거의 다 직접 수리할 정도이고, 부인도 “농기계 다루는 솜씨가 경지에 올랐다”고 한다. 앞으로 영농규모를 500마지기까지 늘릴 계획이며, 직접 가공 판매하는 방안도 생각 중이다. 또한, 남궁씨는 농외소득을 많이 올리고 있다. “벼농사는 연중 5개월만 일하면 됩니다. 나머지 7개월은 농한기인 셈이지요.” 남궁씨는 일대에서 솜씨 좋은 포크레인기사로 알려져 있고, 건축일도 병행하고 있다. 뿐만 아니라, 벼를 묶어 축산농가에 사료용으로 판매하고 있다.

**<사례3의 시사점>** 남궁 훈씨도 농한기에 소득을 높일 수 있는 활동을 해야 된다는 점을 강조하고 있다. 특히, 소득을 올릴 수 있는 방안은 농업이 아닌 분야에서도 가능하다는 것을 보여주고 있다. 포크레인기사 일에도 건축분야의 일까지 하고 있다. 이런 일을 하기 위해서는 당연히 포크레인을 다룰 수 있는 기술, 건축 관련 기술을 가지고 있어야 한다. 한편, 남궁씨의 부인은 농기계를 잘 다루고, 웬만한 농기계고장도 직접 수리함에 따라 수리비지출을 줄일 수 있다. 뿐만 아니라, 농기계의 고장과 작업중단에 따른 손실도 줄일 수 있다. 남궁훈씨는 남보다 훨씬 많은 농업소득과 농외소득을 올릴 수 있는 기술과 열정을 가졌을 뿐만 아니라, 남보다 적은 비용을 지출하면서 농사를 짓고 있다.

**<사례4>** 전남 함평 나민석씨(44세)는 1988년 도시직장생활을 청산하고, 귀농하여 3,000여 평으로 시작한 농사가 지금은 3만여 평으로 늘어났다. 쌀과 밀, 마늘, 그리고 한우 10마리를 키워 1억여 원의 소득을 올리고 있다. 나씨가 강조하는 성공비결은 철저한 토양관리. 농산물의 품질은 땅심에 달려있다는 신념 때문이다. “개방에 살아남는 길은 고품질 농산물을 생산하는 것입니다. 종자구입에서 판매까지 생산을 제외한 모든 일은 농협에 맡기고 품질향상에만 주력하고 있습니다. 농사꾼이 판매에까지 신경 쓰면 품질관리에 소홀해지기 때문입니다.” 개방에 대비하여 규모화의 필요성을 강조하면서 부부의 노동만으로 4만평까지 벼농사를 지을 수 있다는 점과 끊임없이 연구하고 실천하는 자세를 가져야 한다는 점을 강조하고 있다.

**<사례4의 시사점>** 나민석씨도 복합경영을 하고 있다. 벼농사를 기본으로 겨울작물로 밀과 마늘을 심고 있다. 한우사육도 겸하고 있는데, 거기서 나오는 퇴비를 사용하여 땅심을 높이고 있으므로 작물농업과의 ‘시너지’효과를 거두고 있는 셈이다. 나씨는 유능한 농민도 ‘만능경영인’이 될 수 없다는 것을 강조하고 있다. 농민이 농자재구매에서부터 판매까지 헤쳐는 경쟁력 있는 농산물을 생산하기 어렵다는 것이다. 그러나 우리의 현실은 농민이 종자의 선택은 물론 농산물판매까지 농민 스스로 알아서 해야 하는 상황이다. 앞선 농민은 심지어 외국에서 종자를 들여와 스스로 품종테스트까지 해가면서 농사를 짓고 있는 상황이다.

**<사례5>** 전북 고창 김투호씨(44세)는 어려서 부모를 잃고 장년이 될 때까지 내 땅 한 평 없는 ‘맨주먹 농사꾼’이었으나, 영농을 시작한지 20년이 지난 지금은 젖소 90두와 초지 15,000평, 벼농사 20,000평을 하여, 연간 2억원의 소득을 올리는 부농이다. 1985년 젖소 2마리로 낙농을 시작하여 “억척스럽게 일하고, 저축하여” 모은 돈과 정책자금을 지원받아 5년 전에 90두까지 늘렸다. 지난 '97년에는 농업기반공사로부터 규모화사업자금을 받아 1만평의 농지를 구입해 쌀농사 2만평과 1만5천평의 초지를 조성했다. “개방에 따른 가격불안에서 살아남는 길은 소비자의 취향에 맞는 안전하고 품질 좋은 농산물을 생산하는 길뿐입니다. 그리고 위험을 분산시키는 복합영농이 아닐까요?”

**<사례5의 시사점>** 근면하고 절약하는 생활습관에 정부지원이 보태어지면 그야말로 ‘무’에서도 연간 2억원의 소득(조수입인지 순소득인지는 불명확함)을 올리는 부농이 될 수 있다는 것을 보여주고 있다. ‘5년 전’(기준시점이 분명하지 않아 몇 년도인지는 불명확함)에 축산정책자금을 지원받아 사육규모를 늘렸고, 비슷한 시기에 영농규모화자금도 받아 벼농사에서 영농규모화를 이룬 것으로 되어 있다. 이 사례는 농민 한 사람에게 규모화자금을 얼마나 지원하든 것이 적절한가 하는 점은 검토해볼 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 젖소 90두면 규모화 된 축산농이라 할 수 있는데, 벼농사 규모화자금까지 지원하든 것이 적절한가 하는 점이다.

**<사례6>**충북 청원 이길우씨(37세)는 유통업계에 종사하다가 가업인 쌀농사를 물려받아 농사를 짓고 있다. 물려받은 농지 4만평에 농업기반공사에서 네 차례의 농지매입과 한 차례의 임대를 통해 3만평을 추가해 7만평의 농사로 순수익 1억원을 올리고 있다. 농기계와 창고도 일부 정부지원으로 갖추었다. 토양성분분석을 하여 성분에 맞는 맞춤비료를 쓰고, 농업기술원 등을 자주 출입하며 새로운 정보를 습득하고 있다. 이에, “벼농사가 살길은 친환경농법으로 품질을 높이고, 규모의 경제를 실현하는 것”이며 “나만의 브랜드를 만들어 볼 계획”이라고 밝혔다.

**<사례6의 시사점>** 영농규모화사업의 타당성과 합리적인 지원기준에 대해 의문을 가지게 하는 사례이다. 4만평의 벼농사를 짓고 있는 사람에게 “네 차례의 농지구입자금과 한차례의 임대사업을 지원”한 이유와 근거, 그리고 타당성이 있는지를 재검토해 볼 필요가 있다고 할 것이다. 지원내용을 보다 구체적으로 확인해볼 필요가 있으나, <사례4>와 같은 문제를 제기하고 있다.

**<사례7>**경기 양평 민영주씨(43세)는 '82년 제대 후 부모님을 두고 고향을 떠날 수 없어,

한우를 키우기 시작했다. 87년 농민후계자로 지정되고 부부가 열심히 일한 결과, 부모님이 물려준 땅은 500평에 지나지 않았으나, 지금은 1만6000평의 논과 80두 규모의 한우를 키워 연간 6300만원의 소득을 올리고 있다. 민씨는 고급육생산을 위해 충분한 조사료를 공급하고, 개체관리카드를 만들어 사소한 일이라도 모두 기록하여 대처하고 있다. 앞으로 비육우 100두 규모를 유지하되 항생제를 쓰지 않고 사육할 계획이며, 동시에 무농약 쌀과 유기농 채소를 생산하여 시너지효과를 거두겠다는 계획이다.

**<사례7의 시사점>** 민영주씨도 20년 전 500평의 땅으로 농사를 시작한 후, 정부지원과 부부의 노력으로 부농의 꿈을 이룬 사례이다. 민씨는 평범한 농사에 안주하지 않고 있다. 농약을 쓰지 않는 쌀, 항생제를 쓰지 않는 한우고기, 유기농채소 등 친환경농법을 실천하여 부가가치를 올리고 있다. 또한, 하나의 품목에 한정하지 않고 복합영농을 실천하여 경영위험을 분산하고 있다. 복합영농은 ‘농한기’를 없애므로써 보다 많은 소득을 올릴 수 있게 하는 효과가 있다.

**<사례8>** 전남 강진 김복술씨(43세)는 1975년 직업군인 생활을 접고, 고향으로 내려와 비육우 10두, 논 8000평을 구입하여 영농을 시작했다. 지금은 비육우 150두, 육우 40두, 논 3000평, 과수원 8000평, 밭 1만2000평의 영농규모를 이루어 연간 6000만원의 소득을 올리고 있다. 처음 영농을 시작할 때는 지도소와 사료회사, 농가를 찾아다니며 기술을 습득했으나, 지금은 직원들을 가르칠 정도로 노하우를 축적했다. 또한 어떻게 해야 고급육을 생산하고, 보다 나은 수입을 올릴 수 있는지에 대해서도 나름대로의 노하우를 가지고 있다. “정신을 똑바로 차리고, 하나의 업종만을 선택하여 꾸준히 노력하면 충분히 안정적인 경영을 이룰 수 있으며”, “정책자금을 무턱대고 빌려 쓰기보다는 자기자본을 어느 정도 축적한 다음에 투자를 해야 된다”는 것이 김대표의 농업경영철학이다.

**<사례9>** 전남 장흥 문생규씨(52세)는 버스운전기사를 하며 어려운 생활을 하다가 7년 전 고향으로 내려와, 4000만원의 자기자본으로 축사를 짓고, 16두의 비육우를 구입하여 한우사육을 시작했다. 지금은 번식우 15두, 비육우 95두 사육하여 연간 4000만원의 순수익을 올리고 있다. IMF때 소값 폭락으로 위기에 몰렸으나, ‘죽기 아니면 살기’로 소 키우는데 모든 노력과 정성을 다하던 중 소값이 올라 오늘의 경영을 이루었다고 한다. 한우사육 기술은 이웃농가와 사료회사에서 주로 배웠으나, 무엇보다 중요한 것은 소와 일심동체가 되어 돌봐주는 것이라고 한다. 고급육을 생산하면 경쟁력이 있기 때문에 앞으로 100두 정도 규모를 더 늘리고, 작목반에 가입하여 브랜드로 출하할 계획을 세우고 있다. 문생규씨는 “농촌에서도 자신이 노력하면 얼마든지 살아갈 수 있고, 일할 여건도 된다.”는 긍정적인 생각을 가지고 있다.

**<사례8과 사례9의 시사점>** 농업이외의 다른 일을 하다가 귀농을 하여성공한 사례라고 할 수 있다. 김복술씨와 문생규씨 모두 약간의 자기자금으로 영농을 시작한 후 근면과 열정으로 꿈을 이룬 사람들이다. 특히, 문생규씨는 비교적 늦은 나이에 귀농하여 짧은 시간에 성공을 한 사례라고 할 수 있을 것이다. 김복술씨와 문생규씨의 사례는 귀농인들이 영농기술과 노하우를 체계적으로 배울 곳이 없다는 문제를 보여주고 있다. 김복술씨는 지도소와 사료회사를 찾아다니며 기술을 배웠고, 문생규씨는 이웃농가와 사료회사로부터 사육기술을 배



왔다고 한다.

<사례10>경남 창원시 북면 손동현씨(48세)는 20년 전 모든 6마리로 시작하여 “특별한 노하우 없이 한걸음 한걸음 걸어온 것”이 지금은 2500마리를 사육하는 농장으로 발전했다고 한다. 손씨가 강조하는 것은 “농민들이 뭉치고 배워야 한다”는 것이다. 혼자보다는 법인을 결성하면, 대화를 통해 서로 배울 수 있고, 출하나 사료구입 등 모든 면에서 보다 효율적인 데도 농민들이 뭉치지 못하는 것을 안타까워하고 있다. “조직원들이 서로 한걸음만 뒤로 물러선다는 마음가짐만 있으면 해결방법이 나온다”며 법인활동에 열성적이다. 손씨는 우리 양돈업의 장래가 수입산 때문에 더 어려워질 것이라며, 사육규모를 확대하고 경영비를 줄여나가야 경쟁을 할 수 있다는 생각을 하고 있다. 손씨는 사료비절감을 위해 발효사료의 개발에 집중하고 있으며, 사육규모도 3500두로 늘릴 계획이라고 한다.

<사례10의 시사점> 손동현씨의 사례도 꾸준히 하면 농업도 성공할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 특히, 손씨는 농민들이 협동에서 얻을 수 있는 이익이 많다는 것을 강조하고 있다. 사육기술과 노하우를 공유할 수 있고, 사료 등 농자재구입을 유리하게 할 수 있으며, 판매도 더 잘할 수 있다는 적시하고 있다. 뿐만 아니라 수입산 농산물이 우리 농업을 더 어렵게 할 것이 뻔한데도 불구하고 농촌현장에서 농민들의 ‘진정한’ 협동이 잘 이루어지지 않는 것을 안타까워하고 있다.

<사례11>부산 강서구 덕성농장대표 공덕선씨(74세)는 70이 넘는 ‘고령’ 농민이지만 3600평 규모의 비닐하우스에서 샐러리, 흰꽃양배추, 파세린 3개 품목을 전량 유기농법으로 재배하여 순수익 1억원의 소득을 올리고 있다. 일찍이 고부가가치의 농업을 해야겠다는 생각으로 50년 전부터 유기농업을 했고, 철저히 고급·고가전략을 채택하여 일반채소보다 2배 이상 높은 가격을 받고 있다. 신선도 유지를 위해 서울의 대형 호텔이나 백화점에는 항공편으로 수송하기도 한다. 품목별로 일주일 내지 한달 간격으로 심는 시기를 조정하여 연중 일정한 물량을 납품하고 있다. 관련업계의 유통상인과 돈독한 관계를 맺어 10년이고 20년이고 거래를 계속하는 사람중심의 마케팅방식을 채택하고 있다. 유기농산물의 품질은 퇴비가 좌우한다는 믿음에서 협회 등으로부터 고급원료를 구입하여 직접 액비를 제조해 사용하고 있다. 하우스시설도 1대의 난방기로 난방을 할 수 있게끔 최고급으로 완비하고 있다.

<사례11의 시사점> 영농기술과 경영능력, 그리고 자본이 축적된 농가는 나이에 상관없이 농업경영을 성공적으로 할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 또한, 일류의 농업은 얼마나 수준 높은 기술과 경영관리와 마케팅을 요구하고 있는가를 보여주고 있다. 한편으로, 일정수준이상의 유기농업기술은 확립되어 있는 게 아니라 농가마다 다르다는 것을 보여주고 있다. ‘우리 농업의 미래를 여는 千人’ 제2권 채소편에는 공덕선씨 이외의 거의 모든 유기농업 농가들도 땅심을 높이고, 작물을 가꾸는데 나름대로의 방법을 모색하고 있다는 사례를 볼 수 있다.

<사례12> 전남 장성 학사유기영농조합법인대표 강용(35세)는 초기 2년의 기상재해의 쓰라림을 겪은 후, 영농경력 11년에 3만평 규모의 유기농 쌈채소농장을 경영하여 1억5천만원의 순소득을 올리고 있는 ‘학사’농업인이다. 영농경험은 부족하지만 남들과 다른 작물을 재배하

고, 품질을 높이면 반드시 성공할 수 있다는 생각에서 유기농 쌈채소를 재배했다. 그리고 다품목 소량생산으로 소비자의 선택의 폭을 넓히는 동시에 과잉생산에 따른 가격폭락에 대비했다. 유통업체에 직판장을 개설하고, 대형음식점 10여 곳을 유기농채소전문점으로 체인화하고, 소비자를 위한 체험학습 등 다양한 프로그램을 운영하기도 했다. “먼저 판로를 확보해 안정적인 수입원을 만들어야 안심하고 생산에 전념할 수 있다.”면서 유통혁신을 주도했다. 강대표는 이제는 “농사가 아닌 농업에 매진해야 할 때”라면서, “농업은 하늘과 땅에 의해서가 아니라, 지식과 노력에 따라 성패가 좌우될 수 있다”는 점을 강조하고 있다. 강대표는 전남지역에 300만평규모의 유기농업단지를 조성할 야심 찬 계획도 가지고 있다.

**<사례12의 시사점>** ‘하늘과 땅’에 의존하는 생산위주의 ‘농사’가 아니라, 판매와 소비자를 먼저 생각하는 ‘농업경영’이어야 한다는 것을 보여주는 사례이다. 강대표는 “지식과 노력”으로 비교적 짧은 시간 안에 초보 농사를 탄탄한 ‘농업기업’으로 발전시켰다. 우리 농업의 경쟁력을 높이기 위해서는 농업경영을 잘할 수 있는 지식과 열정(노력)을 가진 농업인의 육성이 중요한 과제라는 것을 보여주고 있다.

## 2. 성공한 농업인들의 특징 및 그 시사점(종합)

- 대체로 30대 전후의 젊은 나이에 농사를 시작하여, 열심히 공부하고 억척스럽게 일한 결과, 10년 내지 20년 만에 ‘부농’이 됐다. 농사를 처음 시작할 때의 영농규모가 중요한 것이 아니라, 시작한 후의 영농의지와 자세가 가장 중요한 요소라는 것을 보여주고 있다.
  - 사례1의 강금성씨는 2500평으로 시작했고, 사례3의 남궁훈씨도 ‘달랑 다섯 마지기’로 시작했다. 사례4의 나민석씨도 귀농할 때 3000여평으로 시작했고, 사례5의 김투호씨는 장년이 될 때까지 ‘내 땅 한 평 없는’ 농사꾼이었다. 사례7의 민영주씨도 부모님이 물려준 땅은 500평이었다. 사례10의 손동현씨는 모든 6마리로 양돈을 시작했고, 학사농장 강용씨도 학사농업인육성정책에 따라 대학 졸업 후 정부지원으로 영농을 시작했다.
- 다른 직업에 종사하다가 귀농한 경우에도 열심히 공부하고, 억척스럽게 일하면 성공할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 처음 시작할 때의 영농지식이 좀 부족하더라도 시작한 후의 의지와 노력으로 만회는 물론 앞서나갈 수 있다는 것을 보여주고 있다.
  - 사례4의 나민석씨는 도시생활을 접고 귀농하여 지금은 ‘1억원의 소득’을 올리는 성공농업이 되었고, 사례8의 김복술씨는 직업군인생활을 그만두고 농업을 시작하여 성공을 했다. 사례9의 문생규씨는 버스운전기사생활을 하다가 귀농하여 한우사육으로 성공한 농업인이다. 사육기술은 이웃농가와 사료회사로부터 배워가며 “죽기 살기로 소 키우는데 모든 정성을 다한 결과” 7년 만에 성공농업인이 되었다. 이외에도 ‘천인’들 중에는 특별한 노하우 없이 다른 작목으로 전환하여 ‘열심히 공부하고, 일한 결과’ 성공한 사례가 상당수 있다.

- 영농기반과 경영능력이 확보된 농가는 ‘고령’이 되어도 농업경영을 계속하는데 별다른 어려움이 없다는 것을 보여주고 있다.
  - 사례11의 덕성농장대표 공덕선씨는 70세가 넘었지만 최고의 농업경영을 하고 있다. 장기간에 걸쳐 발전시켜온 영농기술과 경영노하우, 그리고 판매전략으로 연간 1억원이 넘는 소득을 올리고 있다. 자본과 기술, 그리고 경영노하우가 있으면, 사람을 고용하거나, 농작업을 위탁할 수 있으므로 농업경영을 하는데 전혀 문제가 없다는 것을 보여주고 있다.
  
- 농민들이 새로운 영농기술을 배우고, 정보를 얻고자 하는 바람을 제대로 해결해 주는 체제가 확립되어 있지 않다는 것을 보여주고 있다.
  - 쌀농가 ‘천인’들이 벼농사에 관한 전문기술교육을 받거나 정보를 얻는 곳이 뚜렷하지 않다. 상대적으로 보다 수준 높은 전문기술과 정보가 요구되는 축산이나 시설채소 등을 하는 농민들이 새로운 기술과 정보 획득에 적극적이지만, 그 요구에 부응하는 기관·단체, 또한, 뚜렷하지 않다. 배우고자 하는 농민은 “교육이 있다하면 어디든 쫓아가야”하는 현실이다. 사례8과 사례9에서의 귀농인은 영농기술을 배울 곳이 마땅찮아 이웃농가, 사료회사, 지도소를 찾아다니며 배웠다고 얘기하고 있다. 그러나 ‘지도소’는 수준 높은 전업농업인보다 전문성이 떨어진다는 얘기를 해온지 이미 오래되었다.
  - 특히, 친환경농업기술은 지역마다 사람마다 품목마다 다양성을 보이고 있다. 각자 자기만의 친환경농자재 제조 및 사용법 등의 영농비법을 가지고 있다. 이는 곧 영농기술과 방법이 확립되어 있지 않다는 것과 배울 수 있는 기관·단체도 불명확하다는 것을 의미하고 있다. 사례11의 공덕선씨도 비료원료를 구입하여 액비는 직접 만들어 사용하고 있다.
  
- 생산비와 물류비를 절감하고, 자기가 생산한 농산물의 성가를 높이기 위해 농민들의 조직화 내지 공동판매가 중요하다 것을 절감하고 있는 ‘천인’들이 많다. 특히, 시설채소, 과수 등의 품목에서 많이 시도되고 있으나, 조직의 규모가 작거나 조직 구성원 간 협력의 정도가 원활하지 못해 큰 효과는 보지 못하고 있음을 보여 주고 있다.
  - 사례1에서 강금성씨는 자신의 이름을 건 브랜드 쌀을 생산·판매하겠다는 포부를 가지고 있으며, 사례6의 이길우씨도 거의 같은 포부를 가지고 있다. 다만, 영농조합법인 형태에다 규모도 상당 수준에 오른 학사농장은 이미 브랜드 명성을 확보한 상태로 성공을 했다. 그러나 사례11의 양돈농가 손동현씨의 경우처럼, 겨우 몇 십 명도 안 되는 조직임에도 구성원간에 긴밀한 협력이 잘 안 되고 있는 것을 쉽게 볼 수 있다. 사례4의 나민석씨는 농민은 만능인이 될 수 없다면서 종자구입과 판매 등은 농협에 의존하는 것이 좋다는 것을 강조하고 있

다.

- “5개월밖에 일하지 않는” 벼농사만으로 소득을 올린다는 것은 어렵기 때문에 복합영농을 하거나 농외소득활동을 해야 된다는 것을 알고 실천하는 농가가 의외로 많다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 복합영농은 풍흉과 가격진폭의 위험을 완화시켜준다는 사실도 알고 있다는 점이다.
  - 사례1의 강금성씨는 벼농사 외에 방울토마토를 재배하고 있으며, 사례2의 김응주씨는 농가소득이 낮은 큰 원인으로 농한기를 지적하면서, 자신도 농한기에는 느타리버섯을 재배하고 있다. 사례4의 나민석씨도 벼농사와 한우사육, 마늘재배를 겸하여 시너지 효과를 거두고 있다. 사례5의 김투호씨도 낙농과 벼농사를 겸하고 있으며, 사례7의 민영주씨도 벼농사와 한우사육을 겸하고 있다. 사례8의 김복술씨는 벼농사, 한우사육에 과수원까지, 사례9의 문생규씨는 벼농사와 한우사육을 겸하고 있다.
  - 사례3의 남궁훈씨는 “벼농사는 연중 5개월만 일하면 된다.”며, 일류 포크레인 기사로서 농외소득을 올리고 있다.
- ‘천인’들과는 달리 보통의 농민들은 어렵게 살고 있으며, 그러면서도 적극적으로 농사를 지으려는 의욕을 보이지 않는 않고 있는 것이 현실이라는 것을 보여주고 있다
  - 사례2의 김응주씨는 “마을의 80가구 중 80%가 연소득이 1000만원이 안 된다.”고 했으며, 그러면서도 농한기에 느타리버섯 등 다른 작목재배에 적극적으로 나서지 않는데, 그 이유는, “열심히 농사지어봤자 힘만 들고 돈은 안 되기 때문”이라고 했다.
  - 농촌의 일부 고령농가는 중국동포(그 동네에 부부가 농사일을 거들며 3년간 살았다고 함)가 보기에 안쓰러울 정도로 어렵게 살고 있다고 한다. 심지어 “한 사람에게 월 10만원 내외의 작은 돈으로 아주 어렵게 살고 있는 고령농가도 상당수 있다”고 했다.
- 성공한 농업인들도 시장개방에 대한 불안감을 떨치지 못하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.
  - 사례1의 강금성씨도 “품질로 승부하면 문제가 없겠지만 정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다”며 개방 이후의 문제를 걱정하고 있으며, 사례10의 손동현씨도 “수입산 때문에 우리 양돈업의 장래가 어려워질 것”이라고 했다. 대부분의 ‘천인’들도 개방에 대비하여 규모화를 하고, 품질을 개선해야 한다고 말하고 있다.
- ‘충분히’ 규모가 큰 농가에 대해 규모화를 위한 정책자금을 지원하는 것이 적절

한가 하는 문제점을 제기하고 있다.

- 사례5 김투호씨의 경우, 축산정책자금을 지원받아 사육규모를 젓소 90두 정도로 늘렸는데, 비슷한 시기에 영농규모화자금도 받아 벼농사에서 2만평의 영농규모화를 이룬 것으로 되어 있다. 사례6 이길우씨의 경우, “물려받은 농지 4만평에 농업기반공사에서 네 차례의 농지매입과 한 차례의 임대를 통해 3만평을 추가해 7만평의 농사로 순수익 1억원을 올리고 있다.”고 한다.

### 제3절. 성공한 농업시스템(뉴질랜드)

#### 1. 농민지도자들이 시작한 농업개혁

선진국에서나 개발도상국에서나 농업문제는 항상 해결하기 어려운 과제로 남아 있다. 대부분의 선진국들은 농업부문에 많은 보조금을 지급하고 있지만 농민들의 생활은 여전히 어렵고, 농업을 직업으로 선택하겠다는 ‘후계자’는 줄어들고 있다. UR협상에서도, DDA협상에서도 농업분야의 협상이 가장 어렵게 돌아가고 있다. 그렇다고 농산물을 수출하는 나라의 농민들은 아무 문제가 없느냐 하면 그것도 아니다. 미국 농무성관계자는 BBC 다큐멘터리작가 John Pickford씨에게 “정부보조금을 없애면 약40%의 농가는 파산할 것”이라고 했다.(‘Farming Without Subsidies’, p6) EU는 공동농업정책으로 각국의 농민에게 지불하는 보조금이 450억불에 이른다. 세계 각국의 정부가 농업문제로 골머리를 앓고 있지만 뉴질랜드만은 예외적으로 농업부문이 성공을 거두고 있다. “정부보조금도 없이 농민들은 거의 매년 더 높은 소득을 올리고 있을 뿐만 아니라 사기도 높다. 농촌지역은 활력에 넘치고, 아이들이 당당하게 농업을 계승하겠다고 하는 곳이 뉴질랜드”라고 2005년9월 본 연구자들이 뉴질랜드의 낙농조합회사 Fonterra를 방문했을 때 이 회사의 이사 Earl Rattray씨는 자신 있게 말했다.

뉴질랜드의 농업이 현재는 이렇게 성공적인 모습을 보이고 있지만 1980년대 중반까지만 해도 다른 선진국의 농업과 다를 바가 없었다. 품목에 따라서는 농가소득의 40%까지 농업보조금이 차지할 정도였다. 그런 뉴질랜드의 농업은 70년대의 석유과동과 영국의 EU가입에 따라 뉴질랜드는 큰 타격을 입게 된다. 석유가격의 상승은 대부분의 농산물을 ‘먼 곳’에 있는 시장에까지의 수송비용을 급증시켰고, 그때까지 영국의 농산물공급처 역할을 했던 뉴질랜드는 줄지에 주된 판매처를 잃게 되었기 때문이다. 상황을 더 어렵게 만든 것은 이러한 여건변화에 대비하여 추진해온 ‘규모화정책, Think Big’이었다. 규모화를 위해 최저가격보장 등 생산량에 따른 보조금정책을 취해온 결과, 생산과잉문제와 보조금지급재원문제를 심화시킨 것이다. 1980년대 초 뉴질랜드 경제와 재정 상태는 큰 어려움에 직면하게 되었고, 그런 상태에서 ‘

메이저'산업인 농업에 많은 보조금을 지급하는 것에 대한 비판이 높아져 갔다고 한다. 이에 농민 지도자들이 당시 보수당 멀둔수상(농민들이 지지하는 정당)을 찾아가 농업보조금 중단과 거기에 대비한 조치를 제안했다고 한다. 멀둔수상은 농민지도자들의 제안을 받아들이지 않았지만, 1984년의 선거에서 의외의 승리를 거둔 노동당(도시근로자들이 지지하는 정당) 더글라스수상이 곧바로 개혁을 단행한 것이다. 농가소득의 40%까지 차지하던 농업보조금을 '사전경고도 없이 3년 만에 거의 철폐'로 만드는 개혁안을 다음 년도 예산안에 포함하여 발표를 한 것이다.

일반농민들의 불안과 불만은 극에 달했지만 개혁안은 시행되었다. 농지가격이 폭락하고(지역에 따라서는 절반까지), 보조금을 받기 위해 늘렸던 가축은 줄이지 않을 수 없었고, 생산성이 낮은 농지는 이용을 포기하지 않을 수 없었다. 은행이 농민대출을 기피하고, 정책금리가 없어짐에 따라 농민들은 원금과 이자를 갚는데 큰 고통을 겪었다. 한편, 비료, 농기계, 종자 등 농자재가격도 크게 떨어졌다. 농민들은 새로운 시장 환경에 대응하여 작목을 전환하고, 생산비와 생활비를 줄이기 위해 그야말로 뼈를 깎는 노력을 했다. 그때이후 농민들은 토지를 보다 효율적으로 사용하기 위해 끊임없이 노력하고, 농촌관광 등 농업이외의 분야에서 돈을 벌기 위한 노력도 지속되고 있다. 농민들은 그들의 생산한 농산물을 더 잘 팔 수 있는 시장과 방법을 모색하기 위해 머리를 맞대고 '하나로' 뭉치지 않을 수 없었다. 많은 융자를 받아 농업투자를 했던 농민들이 가장 큰 타격을 받았지만 농가의 자구노력과 정부와 은행의 지원으로 문제를 해결해 나갔다. 농가자산과 부채를 맞바꾸어 매달 갚는 원리금수준을 조정해주는 부채·자산조정방식이 시행되었고, 정부와 은행이 공동출자하여 만든 '재단'이 농업을 계속하겠다는 농민을 도와주는 방안이 한시적으로 시행되었다. 이런 충격적인 개혁조치에도 불구하고 농촌을 떠난 농가는 전체 80,000농가 중 800농가밖에 되지 않았다고 한다.

이 혁명적인 보조금중단조치로 뉴질랜드 농업은 전혀 새로운 모습으로 태어나게 된 것이다. 뉴질랜드GDP의 14.5%를 차지하던 농업은 생산성이 매년 4%씩 증가하여 지금은 뉴질랜드GDP의 16%를 차지하고 있다. 생산된 농산물의 80%가 수출되는데, 농산물이 뉴질랜드상품수출액의 50%를 담당하고 있다. 사육 마리 수에 따라 지급되던 보조금이 없어짐에 따라 7000만 마리에 달하던 양의 숫자가 4000만 마리 수준으로 떨어졌지만 양고기 생산 및 수출액은 줄어들지 않았다. “여유 있게” 양을 키우던 농가들은 보다 높은 소득을 위해 “힘든” 젓소사육으로 초지의 용도를 변경하지 않으면 안 되었다고 한다. 양 사육을 줄인 초지에는 대신 사슴사육도 늘었다. 화훼와 과수 등 고급농산물의 재배면적이 늘었고, 포도주와 같은 가공산업도 크게 발전했다. 그들은 세계의 낙농품 무역량의 31%를 점유하면서, 특히, 우유성분(milk ingredients)시장을 주도하고 있으며, 사슴고기를 가장 많이 수출하고, 키위프루트시장을 주도하고 있다. 소비자들이 원하는 환경친화적인 영농을 함에 따라 뉴질랜드

의 자연경관은 더 아름다워지고, 이것이 하나의 농업자산이 되어 농촌관광소득을 가져오고 있다 한다. 무엇보다 중요한 것은 정부의 보조금 없이 이런 농업을 이룬 것에 대해 농민들이 자부심을 가지고 있으며, 그들의 사기도 높다는 것이다.

세계 어느 나라도 농업문제를 뉴질랜드와 같은 방식으로 개혁한 나라는 없다. 뉴질랜드는 나라의 경제 규모에 비해 농업의 비중이 너무 컸고, 그때의 형편이 그렇게 하지 않을 수 없는 상황이었기 때문이기도 했다. 뿐만 아니라 뉴질랜드의 농업 여건은 스스로 ‘신의 소유지’라고 할 정도로 농업하기에 좋은 기후를 가졌고, 1550만ha에 이르는 목초지와 경지에 8만밖에 되지 않는 농가들이 농업을 영위하고 있다. 그렇다 하더라도 뉴질랜드의 농업개혁은 아무나 모방할 수 없는 ‘위대한’ 업적이라고 해야 한다고 John Pickford씨는 지적하고 있다. 왜냐하면, 농업여건으로 봐서는 뉴질랜드보다 나은 나라도 적지 않지만, 감히 어떤 나라도 보조금을 없애고 농업을 영위할 수 있다는 것을 상상하지 못한다는 것이다. 그리고 뉴질랜드의 농업 개혁에서 농민지도자들의 통찰력과 결단과 리더십이 중요한 역할을 했다는 점을 상기할 필요가 있다는 점이다. 연구자들이 뉴질랜드농민단체를 방문했을 때도 그들은 커다란 자부심을 가지고 있었다.

## 2. 뉴질랜드농민들의 시장대응체제(Zespri International의 사례)

뉴질랜드 농민들은 영농계획을 세울 때 세계시장을 생각한다고 한다. 그럴 수밖에 없는 것이 뉴질랜드의 총인구는 400만밖에 되지 않아 국내 수요가 미미하기 때문이다. 뿐만 아니라, 정부보조금도 ‘제로’이기 때문에 그들은 자기가 생산한 농산물을 “지구 저 편에 있는” 세계의 수요자들에게 팔아서 삶을 영위해야 한다. 그러니 세계시장을 생각하면서 영농계획을 세울 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다. 그러나 “지구 저 편에 있는” 수요자들에게 농산물을 제때에 수송하여, 제값을 받고 파는 문제는 누구에게나 결코 쉬운 문제가 아니라는 것은 명백하다. 농민 각자로는 엄두도 내기 어려운 상황이라고 할 수 있지만, 그들은 너무나 효과적으로 이러한 상황에 대처하고 있다. 그들은 품목별로 “하나의 창구”를 만들어 대응하고 있다. 농민뿐만 아니라 선별·포장 등 중간처리 및 저장업자까지 힘을 합쳐 하나의 통합된 시스템을 형성하여 대응하고 있다. 신제품의 개발에서부터 “지구 저 편에 있는” 소비지시장의 관리에 이르기까지 그들이 세운 하나의 ‘조합적’ 회사(키위의 경우, Zespri International)를 정점으로 ‘하나’가 되어 대응하고 있다.

‘제스프리 인터내셔널’(이하 ‘제스프리’)은 1997년 뉴질랜드 키위농민들이 만든 회사이다. ‘제스프리’는 키위에 관한 연구개발에서부터 농민교육, 수출, 그리고 소비자 마케팅까지 담당하고 있다. 뉴질랜드에는 ‘제스프리’를 정점으로 88개의 포장센터(Packhouse) 사업자와 89개의 냉장창고(Coolstore) 사업자와 2,760농가가 ‘하나의 선

단'을 이루어 사업을 하고 있다. 뉴질랜드에서 생산되는 키위는 전량 이 '선단'의 포장센터와 저장창고를 거쳐 출하되고, 이를 '제스프리'가 판매하는 것이다. 키위는 계절적으로 생산되고 있지만 '제스프리'의 사업은 1년 내내 계속된다. '제스프리'는 뉴질랜드 국내생산 키위만 취급하는 게 아니라, 이태리, 프랑스, 미국, 칠레, 일본의 농가와 계약생산한 키위까지 수출하고 있다. 해외생산·수출액이 약 25백만 뉴질랜드달러에 이르고 있다. '제스프리'는 세계전체시장의 25%를 점유하고 있으며, 남반구에서 생산된 키위가 출하되는 시기의 시장점유율은 60%에 이른다. 뉴질랜드의 2,760호의 키위농가들이 만든 '제스프리'라는 하나의 회사가 세계의 키위시장을 주도하고 있는 것이다. 2004/2005사업년도의 총매출액은 1,020백만 뉴질랜드달러(7446억원)였고, 세금(33%)공제 후 이익이 26.5백만 NZ달러(193억원)을 내어 1주당 50NZ센트의 배당(주가수익율 12.1%)을 했다.

뉴질랜드에는 2,760농가가 10,934ha의 키위를 재배하고 있다. 농가당 평균재배면적은 4ha에 조금 못 미친다. 2004년 농가에 지급된 키위판매금액은 ha당 34,738뉴질랜드달러(25,360천원)이므로 농가당 판매금액은 1억원을 약간 웃도는 수준이다. 1억원의 매출에서 영농비는 얼마나 되며, 이를 뺀 순소득이 얼마나 되는지에 관한 자료나 정보는 입수하지 못했다. 그러나 키위농가들이 상당히 만족한 상태에서 농사를 짓고 있는 것만은 사실인 것 같다. 재배농가가 전년의 2,703농가에서 2,760농가로 늘었고, 재배면적도 10,680ha에서 10,934ha로 늘고 있다는 사실이다. 농가들은 출하한 키위의 판매대금 이외에 '제스프리'가 글로벌경영을 하여 번 돈을 주식배당을 통해 돌려받고 있다. 뿐만 아니라 우수출하주에게는 별도의 '인센티브'가 주어진다. '제스프리'시스템의 핵심이 출하창구의 통합에 있고, 출하창구의 통합력을 높이기 위해서는 우수생산자에 대한 인센티브를 강화하는 것이라는 생각에서라고 한다. 당연히 '제스프리'는 키위농민들 위주로 구성된 이사회에 의해 지배되고 있다.

'제스프리'는 단순한 키위판매회사가 아니다. 세계시장, 특히, 아시아시장에서 선풍적인 인기를 끌고 있는 '골드키위' 품종을 직접 육성하여 특허등록을 할 정도로 연구개발에서 세계 선두를 달리고 있다. 품종개발 뿐만 아니라, 수확 후의 품질관리를 위한 연구까지 겸하고 있다. 또한, 보다 나은 품질의 키위를 생산하기 위한 영농기술과 비용절감을 위한 농장관리 노하우 등에 관한 대 농민교육을 담당하고 있다. 판매방법에 있어서도 도매업자에게 그냥 넘기는 것이 아니라, 소비지시장의 판매장까지 관리하고 있다. 세계 각지에서 소비확대와 브랜드파워를 높이기 위한 홍보를 적극적으로 강화하고 있다. 우리나라에서도 주요 매장에의 키위코너설치, 시식회는 물론 TV와 인터넷을 이용한 대 소비자 홍보를 적극적으로 전개하고 있다. 뉴질랜드 키위의 한국수출액은 2003년에 이어 2004년에도 전년에 비해 거의 두 배씩 늘어나고 있다. '제스프리'본사에서 한국지사의 업적에 대해 놀라고 있었다. '제스프리'는 한국, 중국 등의 북반구 국가 농민들과의 계약재배를 늘려 '주년공급체제'를 더



욱 강화하고, ‘제스프리’의 브랜드파워를 더욱 강화해 나갈 계획을 세우고 있다. 중국이 키위생산을 늘려감에 따라 강력한 경쟁자로 부상하고 있으나, ‘제스프리’는 이를 기회로 이용하여 중국을 생산기지와 고급키위시장으로 개척해나간다는 계획을 숨기지 않았다.

#### 제4절. 농가 및 농업의 ‘성공’을 결정하는 요소

‘우리 농업의 미래를 여는 천인’의 사례분석과 뉴질랜드의 농업개혁사례, 그리고 뉴질랜드 키위농가들이 만든 판매회사 ‘제스프리 인터내셔널’의 성공사례에서 농가 및 농업의 ‘성공’을 결정하는 요소를 다음과 같이 추출하였다.

1) 성공한 농업인에게 있어서 가장 중요한 요소는 정신자세라고 할 수 있다. 즉, “해 보겠다”는 목표의식 내지 도전정신, “할 수 있다”는 자신감, 그리고 어려움이 닥쳤을 때 이를 극복해 나가는 인내심이 있어야 한다는 것을 모든 사례가 보여주고 있다. 바르고 강한 정신을 가진 사람은 영농규모가 크든 작든, 나이가 많은 적은 큰 문제가 되지 않는다.

2) 활기찬 노동력 : 농촌이 고령화 되어감에 따라 활기찬 노동력의 중요성은 점차 커지고 있다. 많은 농작업이 젊은 농민에게 위탁되어야 하기 때문이다. 다만, 기계화가 동반되어야 한다. 따라서 활기찬 노동력을 가진 ‘젊은이’는 비록 자가 소유 농지가 없다하더라도 충분히 많은 농지를 임차하여 농사를 지을 수도 있다.

3) 고도의 기술 : 이용 가능한 농지와 시설규모가 크지 않더라도, 고도의 기술을 가진 사람은 친환경 고소득 작목, 축산 등 기술집약적인 농업을 할 수 있다. 같은 면적에서 더 많은 농산물을 생산할 수 있고, 남이 생산할 수 없는 농산물을 생산할 수 있고, 더 적은 비용으로 생산을 할 수 있다. 기술은 농외소득을 올리는 데에도 절대적으로 필요하다. 농업에서든 농업 이외 분야에서든 소득을 올리기 위해서는 특별한 기술을 가지지 않으면 안 된다.

4) 영농규모 : 단위당 소득이 같으면 농가소득은 영농규모에 비례한다. 영농규모가 크면 소위 규모의 경제효과에 의해 단위당 생산비가 감소하기도 한다. 이런 이유로 개방에 대응하기 위한 우리 농정의 기본방향은 영농의 규모화였다. 다만, 규모화된 영농을 하기 위해서는 농작업을 할 수 있는 기계와 인력이 있어야 한다. 뿐만 아니라 규모가 커질수록 관리 및 경영능력이 중요해진다고 할 수 있다.

5) 연간 소득창출활동시간 : “벼농사는 5개월 농사”라고 했듯이 벼농사만 해서 잘

살려면 규모가 아주 커야 할 것이다. 보통의 중소농은 농한기 없이 사계절 영농활동을 계속하거나, 농외취업활동을 하는 등 각자가 가진 시간을 최대한 소득창출에 투입·활용해야 한다.

6) 생산 및 판매 방식 : 우리나라의 농가는 농가별 계획에 따라 생산을 하고, 판매도 각자의 책임으로 하는 것이 일반화 되어있다. 반면에, 뉴질랜드의 키위농가들은 연구개발과 농민교육, 수확 후 관리 및 소비지시장관리업무까지 총괄하는 하나의 회사를 설립, 농장에서부터 소비지시장에 이르기까지 통합된 하나의 체제를 이루고 있다. 우리 농민과 뉴질랜드 농민이 경쟁하면 누가 이길 것인가는 자명하다. 우리는 뉴질랜드농민과 경쟁하기 전에 우리 농가와 농가, 우리 작목반과 작목반, 이 지역과 저 지역 간의 경쟁을 먼저 해야 한다. 재배면적의 증가나, 풍작으로 생산과잉이 되면 가격폭락으로 모든 농가가 손해를 본다. 소비지시장을 대형유통업체가 주도함에 따라 개별농가와 지역조합은 납품을 위해 어떠한 조건도 감수하는 체제가 되고 있다.

7) 정부 등의 정책효과 예측 및 대응능력 : 우리나라에서는 정부가 농정을 주도하고 있다. “10만의 농림공직자”가 “돈을 쏟아 부으며” 농정을 펼치고, “젊고 의욕에 넘친” 농민들이 정부정책에 발맞춰 너도 나도 정책자금을 받아 시설을 현대화하고, 장비를 현대화했다. 농업생산성은 향상되었으나, 농산물가격이 약세와 폭락을 거듭함에 따라 정책자금은 빚으로 남게 되었다. 수입농산물이 홍수를 이루고, 대형유통업체들이 농산물을 미끼상품으로 할인판매를 하고 있어도 농민과 조합은 서로 살겠다고 출혈경쟁을 하고 있다. 정부도 농협도 효과적인 대책을 강구하지 못하고 있다. 예외적으로 ‘성공한 천인’이 있는가 하면, “실패한 수 만, 수십만 농업인”이 지금도 부채의 덩어리에서 빠져나오지 못하고 있다.

8) 개방의 속도와 수준 : 시장개방이 어떠한 수준과 속도로 진행되느냐에 따라 경쟁관계에 있는 국내농산물의 가격이 달라질 뿐만 아니라, 우리 농민들의 준비상태도 달라진다. 상대적으로 경쟁력이 약한 우리 농업에 시간을 벌기 위해서 산물FTA와 DDA협상에서 개방의 속도와 수준을 낮추기 위해 최대한 노력해야 한다.

9) 직접지불, 복지확대 등 정책적인 지원 : 직접지불은 농가소득을 직접적으로 제고하는 효과가 있고, 복지정책의 확대도 해당 농민의 부담을 줄이거나 지원을 확대하므로 소득을 증가시키는 효과가 있다. ‘다양한’ 직접지불제가 논의되고 있으나, 농가소득을 올리는 실질적인 효과는 아직 발휘되고 있지 못하다. 지금까지 주로 논의되고 있는 직접지불의 근거는 개방에 따른 손해를 보상한다는 측면이나, 여기에 근거한 직접지불금은 줄어들 수밖에 없다는 문제점을 안고 있다. ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’의 회복 등 국민의 지지 아래 직불제도를 더욱 확대할 수 있는 여지를

확보해야 할 것이다.

10) 지역의 자연환경 및 입지여건 : 지역의 자연환경여건은 농산물의 품목과 품질에 큰 영향을 미치는 요소일 뿐만 아니라, 농촌관광 등 농외소득을 사업의 활성화 여부를 결정할 수 있는 중요한 요소이다. 또한 농가가 대도시 부근에 입지하고 있다면 소비자에의 접근이 용이할 뿐만 아니라, 농외소득을 올릴 수 있는 취업기회도 상대적으로 많다고 할 수 있다.

## 제5절. 새로운 관점에서의 유형별 중·소농대책

### 1. 기본전제

- 중소농정책의 대상과 목표를 “도시근로자소득에 미치지 못하는 농민, 또는 도시근로자가구소득에 미치지 못하는 농가의 소득을, 도시근로자 소득 또는 도시근로자가구소득과 비슷한 수준이 되도록 하는 것”이라 정의하였다. 도시의 과밀화를 방지하고, 국토의 대부분을 차지하는 농촌지역의 유지·발전을 위해서는 농민도 도시근로자와 같은 수준의 삶의 질을 누릴 수 있어야 한다는 전제에서다.
  - 학문적으로는 주로 영농규모에 따라 대·중·소농가로 구분하였으나, 품목에 따라 대·중·소농가의 적정규모를 정하는 기준도 결국 소득이 될 수밖에 없다. 뿐만 아니라, 같은 품목, 같은 면적에서도 소득에서는 10배의 차이가 나기도 하고, 복합영농 및 겸업영농으로 상당한 소득을 올리는 농가를 영농규모에 따라 분류하기도 어렵다.
  - 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요소인 소득을 기준으로 정책대상과 목표를 설정하는 것이 논리적으로 현실적으로 보다 명백하고, 일관성을 유지하기도 쉽다.
  - 농정의 중심은 “도시근로자가구소득 또는 도시근로자소득을 초과하는 소득”을 올리고 있는 소수의 ‘자립농’ 내지 전업농 중심이 아니라, 농가의 대부분을 차지하는 중소농으로 하여금 ‘자립농’이 될 수 있도록 지원하는데 두어야 할 것이다. 소득이 낮은 다수의 중소농을 두고, ‘자립농’으로 하여금 더 큰 소득을 올리게 하는 정책을 우선 추진한다는 것은 당위성과 설득력이 떨어진다고 할 수 있다.
- 농가 및 농업의 ‘성공’을 결정하는 요소는 앞 절에서 이미 논했으나, 같은 조건 아래서 농가의 소득수준을 결정하는 가장 중요한 요소는 ‘도시근로자가구소득 또는 도시근로자소득을 초과하는 소득’을 올리는 ‘자립농’으로 발전하겠다는 농

가의 의지라고 할 수 있다. 이 연구의 이 장에서는 영농의지의 강한 정도에 따라 농가유형을 구분하여 대책을 강구하였다.

- ‘우리 농업의 미래를 여는 천인’의 사례를 분석해본 결과, ‘천인’들이 가진 공통점은 ‘강한 영농의지’였다. 농업으로 성공하겠다는 강한 의지를 가졌던 ‘천인’들은 영농규모, 나이, 영농경험 등에 상관없이 10-20년 만에 오늘의 ‘성공’을 이룬 것으로 조사되었다.
- 우리의 영농규모와 농업여건에서 ‘보통’의 농가들이 개인의 노력과 지금 수준의 정부지원만으로 글로벌개방체제 아래서 ‘자립농’으로 발전하기가 거의 불가능하다는 전제를 세웠다. 따라서 생산에서 연구·판매에 이르기까지 농업전체의 시스템을 혁신하여 경쟁력을 최대한 높이고, 전문화된 교육을 통해 개인의 잠재력을 향상시켜 품목의 다양화와 농외소득창출활동시간을 최대화해야 하고, 그래도 부족할 수밖에 없는 농가소득을 직접지불 등으로 보완하여야 한다고 보았다.
- “지난 10년 동안의 농업투자가 개별농가와 관련 산업의 생산성을 향상시켰지만, 이것이 농가소득으로 연결되지는 않았다.”고 정부 스스로 문제를 자인했듯 농가 개인의 성공이 반드시 농업전체의 성공으로 귀결되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 반면에, 뉴질랜드의 키위농가들은 영농여건도 좋지만, 농민 모두가 ‘하나로’ 협동하여 연구개발과 농민교육과 마케팅까지 전담한 ‘조합적 회사’를 만들어 공동대응함으로써 글로벌경쟁력을 확보하고 있다.
  - 선진국에서나 우리 현실에서나 개방으로 인한 농업소득의 감소와 도시근로자구의 소득상승 추세를 농가와 농업계의 노력만으로 극복하고 따라잡기 어렵기 때문에 적절한 소득보전정책을 강구하지 않으면 안 된다.
- 농촌의 고령화와 젊은 인력 부족현상은 더욱 심화될 것이며, 고령농가도 영농을 계속하려는 의지를 꺾이지 않고 있다는 현실을 인정하면서 대책을 강구하였다. 또한, 고령농가도 ‘가벼운’ 노동력을 제공할 수 있으며, 이렇게 하는 것이 생산복지측면에서도 바람직하다고 할 수 있다.
- 영세·고령 중소농과 ‘젊은’ 전업농이 협업하여 농업전체의 효율성을 최대한 높이는 것이 필요하다고 할 수 있다. 왜냐하면, 영세·고령농가들이 점유하고 있는 농업비중도 적지 않을 뿐만 아니라, 고령 중소농도 농업소득이 부족하면 보조금을 지원해서라도 인간다운 생활을 할 수 있게 해야 하기 때문이다.

## 2. 유형별 중소농 대책방향

- 농가의 대부분을 차지하는 중소농 모두를 짧은 시간 내에 ‘자립농’으로 육성하는 것은 현실적으로 불가능하다. 뿐만 아니라, ‘자립농’으로 발전하겠다는 집념이 없는 사람에게는 ‘백약이 무효’이다. 농가의 소득수준 내지 ‘성공’을 결정하는 10개 요소별로 농가를 유형화 대책을 강구할 수 있으나, 이 연구에서는 농가의 영농의지의 정도에 4개 유형으로 구분하여 대책의 기본방향을 수립하였다. 그러나 보다 중요한 것은 모든 유형의 농가가 보다 적극적으로 소득창출활동에 나서도록 여건을 마련하는 것이라 해야 할 것이다.
- 농가의 소득수준 내지 ‘성공’을 결정하는 가장 중요한 요소는 ‘자립농’으로 발전하겠다는 농가의 의지라는 전제 아래, ‘자립농’으로의 발전의지가 강한 정도에 따라, i) ‘자립농’으로 발전하겠다는 영농의지가 강한 농가, ii) ‘자립농’으로 발전하겠다는 영농의지가 그저 그런 보통의 농가, 즉, 보통의 노력으로 ‘자립농’이 될 수 있다면 하겠다는 정도의 농가, iii) ‘자립농’으로 발전하겠다는 의지가 거의 없는 영세·고령 농가, 그리고 iv) 이미 ‘자립농’이 된 농가 등의 유형으로 구분하여 대책을 강구하였다.

첫째, 영농의지와 전문지식을 갖춘 중소농은 누구든지 ‘자립농’이 될 수 있다는 믿음을 줄 수 있는 선발 및 지원체제를 확립한다.

- 나이, 영농규모 등에 따른 ‘부당한’ 차별을 철폐하고, 의욕과 능력이 있는 누구에게나 기회를 주도록 함으로써 소수를 위한 정책을 펴고 있다는 비판과 불만을 불식시킨다.
- 개별 농가가 어떤 농가의 유형에 속하는지, 누구를 먼저 지원해야 할지의 사실 판단은 품목별 농민대표 위주로 구성된 ‘심의위원회’가 담당하도록 함으로써 진정한 참여농정을 실현하고, 농민들의 자율성과 품목별 결속을 강화한다.
- 영농의지는 있으나, 전문지식이 부족한 사람은 사전에 충분한 전문지식과 경험을 쌓을 수 있는 과정을 거치게 한다.
- 담보가 없더라도 성실한 사람에게 융자될 수 있는 신용특례보증체제를 갖춘다.

둘째, 시장개방과 가격하락 등을 우려하여 적극적인 영농의지를 보이지 않는 ‘보통의 농민’들이 보다 적극적인 영농의지를 가질 수 있는 여건을 마련해야 한다. 가난하게 살면서도 실패의 불안 때문에 소득창출활동에 나서지 않는 상황을 타개해 주지 않는다면, 정부지원이 아무리 늘어나더라도 농민들의 생활은 개선되지 않을 것이다. 이러한 영농여건의 마련은 모든 유형의 농민에게도 공통적으로 필요한 사항이다.

- 농산물의 판매에 대해 걱정을 하지 않도록 전문화된 판매조합이 제 역할을 하게 한다.
- 새로운 작목이나 영농방법, 또는 농외소득활동을 시도하려 할 경우, 충분한 정보와 교육을 받을 수 있는 여건을 마련한다.
- 시장개방의 확대에 따른 농업소득의 감소효과를 상당부분 상쇄할 수 있는 직접지불제를 도입하고, 한발 더 나아가 납세자들이 지지하는 농업의 공익적인가치와 연계된 직접지불제를 도입하여 도농간 소득격차를 완화할 수 있게 한다.
- 재해 등으로 인한 소득상실의 위험을 완화할 수 있는 보험제, 소득안정제를 강화한다.

셋째, 적극적인 영농의욕이 없는 고령농가도 큰 불안 없이 농사를 짓고, '인간다운' 생활을 할 수 있게 한다.

- 마을 또는 들녘단위로 신기술의 흡수·전파, '힘든' 농작업의 대행, 정책현장의 확인 등의 역할을 하는 '선도농업인'을 지정, 보다 적극적인 들녘단위 내지 품목단위의 협업영농이 되게 한다.
- '다양한' 직불제를 도입할 때, 영세·고령농가의 입장을 감안한 직불개념을 도입한다.
- 어느 정도 도움이 되는 '역모기지론'을 도입하여 자산을 두고 곤궁하게 사는 고령농가가 없도록 한다.

넷째, 이미 '자립농'이 되어 도시근로자가구 이상의 소득을 올리고 있는 농가에 대하여는 보조금 성격의 정부지원은 가급적 축소하고, 시장지향적인 방향으로 지원을 확대한다.

- 중소농에 대해서는 저리의 자금을 제한적으로 공급하고, 자립농에 대하여는 이자율은 다소 높게 하되 지원규모를 확대하는 방식으로 한다.
- 제반 정책의 수립 시에는 '자립'으로 육성해야할 중소농을 주된 대상으로 하는 정책인지, 이미 '자립'한 농가를 대상으로 하는 정책인지, 아니면 둘 다를 위한 정책인지를 구분하여 지원에 차별을 둔다.
- '자립농'이 중소농으로 다시 추락하지 않도록 농정제도와 시스템의 여건을 정비해야 한다. 특히, 공고한 시장대응체제를 구축하여 생산한 농산물의 제값을 받을 수 있게 해야 한다.

- 모든 유형의 농가들이 보다 적극적으로 영농규모를 확대하거나, 겸업농업 또는 농외사업 등의 추가적인 소득창출활동에 나서도록 하기 위해서는 보다 안정적

인 여건이 마련되어야 한다. 노력하는 만큼 소득이 늘 수 있을 것이라는 믿음이 있다면 대부분의 농가는 적극적으로 나설 것이기 때문이다. ‘새로운 관점’에서의 중소농대책을 성공적으로 추진하기 위한 정책과제와 추진방안을 다음과 같이 정리했다.

첫째, 품목별 내지 부류별 시장대응력을 규모화하고 시스템화하여 농민들이 가격폭락문제와 판매문제를 걱정하지 않도록 해야 한다.

- 기술개발과 지도교육, 판매는 물론 수급조정까지도 할 수 있는 품목별 내지 부류별 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사와 그 전국적인 협의체의 설립을 강력히 유도해야 한다.
- 주산지별로 품목별 내지 부류별 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사가 설립되도록 하고, 이들 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사들이 전국적인 연합체를 결성하도록 유도한다.
- 연구 및 홍보비, 사업결손 보전은 물론 조직운영비의 일부까지 지원하는 등 사업 초기에 다소 ‘낭비적일’ 정도의 지원을 한다.
- ‘자립농’육성대상자의 선발, 농신보특례보증 자격여부심사 등 관련 정책의 협의 및 집행창구가 되게 한다.

둘째, 고령농가와 ‘젊은 선도농업인’이 느슨한 협업영농체제를 구축, 고령농가의 일손부족문제와 젊은 농업인의 적정영농규모미달문제를 완화하여 들녘 전체의 농업생산성을 높인다.

- 들녘별, 품목별로 힘든 영농작업과 새로운 영농기술의 현장지도·전파 역할을 담당하는 ‘선도농업인’을 두도록 한다. 다만, 선도농업인은 지역농업인들이 협의·선정하도록 한다.
- 선도농업인에 대해서는 매년 ‘신기술교육’기회를 제공하고, 동시에 대형농기계 구입자금 보조, 현장지도·교육수당 지급 등의 인센티브를 제공한다.

셋째, 중요 개방품목에 대한 ‘목표가격제’를 도입하여 개방에 대한 저항감을 완화하고, 보다 안정된 마음으로 영농을 할 수 있게 한다.

- 개방으로 문제가 예상되는 품목에 대하여, 쌀의 경우처럼, 개방전의 시장가격을 참조한 ‘목표가격’을 설정하고, ‘목표가격’이하로 내려간 손해의 상당부분을 보전하는 제도를 도입한다.
- 영세·고령 농가에 대하여 품목과 가격수준에 구분 없이 일정금액을 지급하는 ‘간소화 직불제’를 도입하여 영세·고령농가가 ‘최소한의 인간다운 생활’을 하는데 도움이 될 수 있게 한다.

- 땅을 기준으로 하는 직불금을 확대하기 전에 ‘자경 지주’ 개념의 재정립, 부채지주와 임차농민과의 직접 계약 금지 등 직불금이 지주에게 돌아가는 것을 차단할 수 있는 장치를 마련한다.

넷째, 농업의 공익적인 가치와 연계된 직접지불제를 도입하여, 납세자의 이해와 지지 아래 직접지불을 확대할 수 있는 여지를 확보한다.

- ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’을 회복하기 위해 마을단위 또는 작은 수계 단위로 물의 오염정도, 생물다양성 정도 등에 따른 등급을 설정하고, 등급에 따라 차별화된 직접지불금을 지불하는 실천적인 프로그램과 운동을 적극 전개한다.
- ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’에서 생산된 ‘청정농산물’이 시장에서 차별화되고, 농촌관광 및 휴양사업에서도 차별화 될 수 있게 한다.

다섯째, 품목별·농외취업기능별 연구 및 교육기능을 대폭 강화하여 농민 개인의 기술력과 잠재력을 최대한 개발하여 농업은 물론 농외소득분야에서도 ‘프로’가 될 수 있게 한다.

- 시군 농업기술센터, 도 농업시험장, 농촌진흥청 등 지방자치단체와 중앙정부의 연구·지도기관은 물론 농업기반공사, 유통공사 등의 일부조직도 품목내지 부류별, 또는 특수 분야별 전문연구, 교육 및 컨설팅기관으로 개편한다.
- 농업관련 기술뿐만 아니라, 토목·건축 관련 기술, 각종기계·장비의 조작기술 등 농외 취업을 쉽게 할 수 있는 기술과 점점 비중이 커지고 있는 농촌관광 및 휴양사업의 경영기법 등에 관한 교육을 강화한다.
- 연구, 교육 및 컨설팅기관들이 농민과 현장에 밀착되어 운영될 수 있도록 품목 및 지역농민대표와 전문가가 이사회를 통해 지배하는 체제로 혁신한다. 또한, 전국적인 서비스를 위해 시군기술센터, 도 진흥원 등 지방자치단체기관은 국가기관화 한다.

여섯째, 농업경영에 따른 위험과 농촌생활의 불편을 완화하여 보다 안정된 마음으로 영농을 할 수 있도록 한다.

- 실효성 있는 농업보험제 또는 ‘농가소득안정계정제’의 도입으로 농가소득을 안정시키고, 농촌복지 및 농가소득 목표를 설정할 때에 도농간의 ‘생활불편격차’를 반영시킨다.

일곱째, 도농균형발전과 농업의 공익적인 가치에 대해 국민이 수궁할 수 있는 논리와 사례를 제시하여 국민이 공감할 수 있게 한다.



- 청계천에 대한 국민적인 관심에서 볼 수 있듯, 일반국민의 ‘자연과 환경’에 대한 관심은 상상을 초월하고 있다. 농촌을 ‘맑고 깨끗하고 아름답고 정이 넘치는 곳’으로 만들기 위한 비전과 실천프로그램을 제시하고, ‘국민운동’으로 승화시켜 나간다.

## 제8장 연구의 요약 및 결론

### 제1절 연구의 요약

- 지금까지 우리 농정이 “선택과 집중”이라는 전업농정책을 추구해온 결과, 중·소농대책은 “구색 갖추기” 수준에서 벗어날 수 없었다. 이 연구에서는 우리나라 농가의 대다수를 차지하고 있는 중·소농의 구조적인 특수성을 밝히고, 우리 농업의 전체시스템과 중·소농의 삶의 질을 향상시키기 위한 ‘새로운 관점’과 정책대안을 모색하는데 연구목적을 두었다.
- 제2장에서는 농업생산의 여건변화와 이에 따른 정책변화, 그리고 농업생산주체의 변천 및 분화 과정을 짚어보았다. 또한, 이 연구에서의 자료의 분석과 대책을 마련할 때 적용할 중·소농의 개념을 정의했다.
- 경제성장 과정에서 바람직한 농업의 성과를 수행하는 생산주체를 육성하고자 농업구조 조정사업을 전개해 왔다.
  - 농지개혁 시에는 자작농의 창설에 목적을 두었고, 이후 경제개발에 따라 규모가 큰 전업농을 육성하고자 영농규모화 사업, 전업농 육성사업을 전개했고, 중·소농의 한계를 극복하는 대안으로 조직경영체를 육성했다.
- 경제성장과 더불어 농업노동력이 탈농·이농함에 따라 농가계층분화를 야기시켰다. 광복이후 현재에 이르기까지 전개된 농가계층분화를 4단계로 구분하여 설명할 수 있다.
  - 제1기는 농지개혁이 완료된 시점부터 총 농가호수가 증가한 1967년까지이며 이 기간에는 소농과 대농 특히, 3ha 내외 규모의 대농계층이 증가하고 중농이 상대적으로 감소하여 양극분해

로 진행되었다고 할 수 있다. 여기서 말하는 소농은 경작규모가 0.5ha 미만인 계층이고 0.5~1.5ha 계층은 중농, 1.5ha 이상은 대농으로 정의했다.

- 제 2기는 총 농가호수가 증가한 1968년부터 1983년까지이며 ‘중농화’의 시기로 규정했다. 왜냐하면 소농과 대농이 상대적으로 감소하고 중농이 상대적으로 증가했기 때문이다. 이 기간에는 중농계층이 절대다수를 점하게 됨에 따라 농촌내부에 계층간 갈등이 완화되고 동질성이 강화된 시기로 특징지을 수 있다.
- 제 3기는 1984년부터 1990년까지의 기간이며 전계층이 상향 이동한 시기이며 양극분화의 과도기에 해당한다.
- 제 4기는 1991년부터 현재까지이며 소농과 대농이 상대적으로 증가하고 중농이 감소한 계층분화, 이른바 ‘양극분화’로 전개된 시기로 규정했다. 문제는 분화의 결과로 생기는 소농계층이 주로 겸업농가이어야 바람직하지만 우리의 농업구조에서는 고령 자농가가 소농계층을 이루고 있다는 점이다.

○ 정부는 2004년 2월에 발표한 농업·농촌 종합대책에서 구조조정 정책목표를 제시했다. 즉 2013년까지 전업농·선도농 20만호를 육성하는 계획을 제시했다.

- 6ha 규모의 쌀 전업농 7만호, 원예분야 선도농 110천호 (사과 9천호, 배 7천호 등 과수 3만 9천, 시설원예 4만 2천, 고추 1만호, 채소·특작 7만호) 축산분야에는 2만호의 전업농 육성(한우9천, 젓소 5천, 돼지 4천, 닭 2천)
- 전업농을 정립할 때 적용한 기준은 크게 두 가지로 나뉘어진다. 즉 내적으로는 도시가계에 버금가는 수준의 경영소득을 획득하고 외적으로는 어느 정도 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산하는 생산주체로 정의한다.

○ 이러한 정부의 의욕적인 구조조정사업에도 불구하고 대규모 전업농은 크게 증가하지 않았다. 조직경영체는 생산주체로서 성장하지 못했고 이에 따라 이 땅의 농업생산주체는 중·소농이 주류를 형성하고 있는 실정이다.

- 이 연구에서 중·소농대책을 마련할 때 적용할 중·소농의 개념을 정의했다.
  - 우리 농업의 구조와 계층별 농가의 특수성을 이해하기 위한 제 분석과 제6장의 중소농대책을 제시할 때에는 경작규모를 기준으로 소농, 중농, 대농으로 분류하여 접근하였다. 농가계층을 분류하는 기준은 영농규모, 소득규모 등 다양하지만 이미 선행연구가 되어있고, 통계자료를 구하기가 쉽기 때문이다. 2000년 농업총조사자료를 바탕으로 경작규모 1ha 미만이면 소농, 1ha~2ha이면 중농, 2ha 이상이면 대농으로 분류했다. 2004년 소농은 767천호로 전체의 62.9%를 차지였고 중농의 구성비는 22.9%, 대농은 17만 3천호로 14.2%이었다.
  - 이 연구의 제7장 ‘새로운 관점에서의 중소농정책’의 대상과 목표를 설정할 때는 ‘바람직한’ 농가소득수준을 기준으로 하였다. 즉, 중소농정책의 대상과 목표를 “도시근로자가구소득에 미치지 못하는 농가의 소득을 도시근로자가구소득과 같아지도록 하는 것”이라고 정의하였다. 농가소득을 추정하는 방법은 기존의 작목별 규모와 기타 소득추정자료를 참작하여 현지의 농민대표로 구성된 위원회로 하여금 판단하게 하는 등의 방법을 병행하였다.
  
- 제3장에서는 제2장에서 규정한 중·소농의 정의에 의거하여 중·소농 계층의 구조적 특수성을 밝혔다. 우선 경작규모별로 규정한 소농과 중농은 소득규모를 기준으로 중농과 소농으로 구분했을 때와 구조상의 특수성이 유사하다는 점을 확인했으며 농가소득의 불평도를 검토하기 위해 선행연구를 고찰했다.
  - 지난 10년간 불평도가 심화되었으며 특히 2000년 이후에 불평도가 더 심화된 것으로 나타났다. 불평도를 심화시킨 요인은 농업소득이며 2000년 이후에 농업소득 불평도가 더 심한 것으로 밝혀졌다. 그리고 농외소득은 농가소득이 불평도를 완화시키는데 크게 기여하지 못하는 것으로 나타났다.
  
  - 저소득계층의 실태를 분석한 연구를 참조했다. 이 연구에서는 농가 고정자산을 토지평가액으로 나누어 이것을 경작규모에 합산한 표준영농규모를 이용했다. 이 방식으로 분류한 소농과 중농이 저소득계층에 속하는 것으로 밝혀졌다.

- 그러므로 이 연구에서처럼 단순히 경작규모를 기준으로 분류한 중농과 소농은 거의 대부분이 저소득계층에 포함된다고 결론내릴 수 있다.
  - 이것은 경작규모를 기준으로 분류한 중농과 소농을 대상으로 중·소농정책을 집행해도 오류를 범하지 않는다는 사실을 나타낸다.
- 소득구조를 보면 소농, 중농, 대농간에 소득격차가 크고 특히 농업 소득격차가 크게 나타났으며, 농외소득과 이전수입은 농가소득 격차를 해소시키는데 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다.
- 농가소득의 장기 변동추세를 보면 농업구조 조정정책을 본격적으로 추진한 1990년대 이후에 계층간 소득격차가 확대되었으며 특히 2000년 이후에 그 격차가 확대되었다.
- 이의 주된 요인은 농업소득이며 농외소득과 이전수입은 소득격차 해소에 기여하지 못했다.
  - 특히 논 농업직불제가 시행된 2001년 이후에 계층 간에 이전수입이 축소되어 농가소득 격차를 심화시킨 것으로 나타났다.
- 가계비 지출액은 대농, 중농, 소농 순으로 나타났지만 그 격차는 크지 않으며, 2000년 이후 그 격차가 축소되고 있는 것으로 나타났다. 소농은 농가소득으로 가계비를 충당하지 못하고 있으며 중농은 가계비를 충당하고 있는 것으로 나타났다.
- 농가보유자산을 보면 대농계층의 고정자산이 월등히 많고 이것은 용자로 충당했고 이것이 부채를 누증시키는 결과를 초래했다.
- 농가부채의 장기변동 추세를 보면 농업구조 개선사업이 본격적으로 추진된 1990년대 이후에 농가부채가 급증했으며, 특히 대농계층의 농업용 부채가 급증한 것으로 나타났다. 반면에 소농계층은 가계용 부채가 급증한 것으로 나타났고 농가소득이 가계비를 충당하지 못하는 사실이 이것을 입증해 주고 있다.
- 제4장에서는 중·소농의 한계를 극복하고자 추진한 조직경영체를 분석했다. 즉 협업경영체인 영농조합법인과 회사형태인 농업회사법인이 농업생산주체의 역할을 수행했는지의 여부와 수행하지 못했다면

향후 그 가능성이 있는지를 검토했다. 뒤이어 농가의 규모확대를 바라고 추진한 영농규모화사업과 이 사업의 전제조건인 수도작 규모의 경제를 분석했다.

- 경작규모 1ha 미만인 농가가 영농조합법인을 결성하도록 규정되어 있었지만 농지를 출연하여 영농조합법인을 결성하는 사례가 나타나지 않았다.
  - 이를 감안하여 영농조합법인의 조합원 자격 구비요건을 완화시켰다. 동시에 1990년에 수행한 과수, 채소, 화훼, 특작 등의 작물을 대상으로 추진한 「생산·유통지원사업」 지원대상을 선정할 때 조직경영체에 우선권을 부여하였다.
  - 이에 따라 정책자금 수혜를 바라는 조직경영체가 우후죽순격으로 급증했다.
  
- 농업구조 개선사업 추진과정에서 급증한 조직경영체 중에서 생산주체로서의 역할을 수행한 법인체는 소수이며, 거의 대부분이 유통분야에 참여했으며, 그나마 형식적으로는 조직경영체이지만 거의 전부가 1인 경영체로 운영되고 있으며 대다수는 유명무실한 상태이다.
  
- 쌀농업의 규모확대를 바라고 영농규모사업을 추진하고 쌀 전업농 육성사업을 수행해 왔지만 규모확대에는 크게 기여하지 못했다.
  - 이의 근본요인은 수도작에 규모의 경제가 크게 발휘되지 않았고 대규모 경영의 유리성이 확보되지 않았기 때문이다.
  
- 쌀 생산비조사가 시행된 이후부터 현재에 이르기까지 경작규모별 쌀 생산비 분포곡선을 도시하고 유형별로 분류하였다.
  - 1960년대에는 “一” 자형의 분포곡선을 나타내었다. 이는 수도작의 기계화가 이루어지기 전이었으므로 규모의 경제가 발휘될 여지가 없었다.
  - 1970년대에는 탈곡기에 의한 탈곡작업이 수행되는 수준인 기계화가 이루어진 초기단계였다. 연고체제가 무너지고 노임이 상승하여 대농경영의 수익성이 낮았다. 1ha 규모로 경작하는 농가의 쌀 생산비가 낮았고 이것이 중농화라는 농가계층분화를 가져왔다. 1980년대에 뒤이어 1990년대에는 대형농기계 일관작업체계가

이루어졌지만 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않고 다양한 유형의 생산비 분포곡선을 나타내었다.

- 대형농기계 농작업체계가 이루어졌지만 농기계 수탁작업이 일반화 되었고 임경작업료가 낮아 농기계를 보유하지 않고 임경작업에 맡겨서 해결하는 쪽의 쌀 생산비가 더 낮은 결과를 가져왔다. 2000년대에 들어와 우하향하는 생산비 분포유형을 나타내어 규모의 경제가 발휘한다는 사실이 나타났다. 그러나 가마당 쌀 생산비는 경작규모간에 큰 차이가 나타나지 않았으므로 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하다는 결론이 내려졌다.

□ 제5장에서는 우리나라 농업구조 조정정책의 기동인 쌀 농업의 구조조정 정책효과를 평가하고 6ha 규모로 경작하는 쌀 전업농 7만호를 육성하려는 정책의 실현 가능성을 검토했다.

○ 쌀 생산비 구성을 보면 비중이 큰 비목이 토지용역비로 그 구성비는 2003년 당시 42.4%에 달했다. 그 다음은 노력비와 농구비인데 그 비율은 각각 21.0%, 16.2%였다.

- 토지용역비를 절감시키려면 농지용역의 공급이 확대되고 수요가 감퇴해야 한다. 그러나 공급은 확대되지 않고 대형 농기계 공급이 확대됨에 따라 수요가 줄어들지 않고 있다. 이에 따라 지난 몇 년간 토지용역비는 감소하지 않고 있다.
- 대형 농기계 일관작업체계가 완비된 상태이므로 이양재배를 전제로 하는 한 단위 면적당 투입노동량 절감을 기대하기 어려운 실정이다.
- 직파재배로 획기적인 투입노동력절감의 효과를 기대했지만 온대문순기후 하에서 수도직파재배는 기술적으로 극복하지 않으면 안 될 과제가 산적해 있는 실정이다.
- 그러므로 기술혁신이나 규모확대로 획기적인 생산비 절감을 가져올 수 있다는 기대를 할 수 없는 실정이다.

○ 수도작의 규모확대의 타당성을 검토하기 위해 자작지의 쌀 소득과 임차지의 임차지 쌀 소득을 비교한 결과 전자가 후자보다 더 컸다. 그러므로 중·소농의 자작지를 규모가 큰 임차농으로 유도시키려는 구조정책은 효율성, 형평성 등 어느 가치기준에서 평가해도 타당성은 확보하지 못한다.

- 수도작의 규모확대를 도모하고자 경영이양직불제를 추진해 왔지만 소기의 정책효과를 거두지 못했으며 그렇게 될 수밖에 없었던 요인을 분석했다.
  - 농기계 임경작업체계가 잘 갖추어져 있으므로 고령 경영주는 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 임경작업에 맡기고 큰 애로없이 수도작을 경영할 수 있다.
  - 고령경영주는 경영이양에 응하면 농지임대료와 직불금을 수령하게 된다. 반면에 임경작업에 맡기고 경영하면 쌀소득에서 임경작업료는 공제한 경영소득을 얻게 된다. 양자를 계산하여 비교해 본 결과 후자가 월등히 낮은 것으로 밝혀졌다.
  - 고령경영주로 하여금 농지를 임대하도록 유도하려면 적어도 양자의 크기가 비슷한 수준이어야 한다.
  - 한편 고령경영주는 영농에 애착에 많으며 스스로 평가한 영농은 퇴 연령이 75세인 것으로 조사되었다. 그러므로 경영이양 직불금을 대폭 인상하지 않는 한 고령경영주가 농지를 유동시키리라고 기대하기 어려운 실정이다.
  
- 쌀값 형성을 시장에 맡겨 농가수취가격이 하락하면 규모화가 가속되리라는 기대가 일반적이다. 그러나 쌀 전업농, 복합경영농가, 겸업농, 고령자 농가 등 쌀 생산주체는 다양하며 시장가격에 대한 반응이 생산주체별로 상이하다.
  - 상식적으로 판단할 때 쌀값이 하락하면 1~2ha 규모로 경작하는 쌀 전업농이 가격에 민감하게 반응할 것으로 기대할 수 있으며 여론조사에서도 동일한 결과가 되었다.
  - 그러므로 시장가격이 하락하면 쌀 산업의 기반이 와해된다는 사실을 수긍하지 않을 수 없다.
  - 동시에 농업구조 조정정책이 추진되더라도 그 효과는 한계가 부딪히게 될 것이므로 중·소농이 쌀 생산의 핵심주체로 정착된다는 사실은 변함이 없다.
  
- 제6장에서는 중·소농에 대한 정책지원 방안을 검토하고, 개선방도 제시했다.
  - 우선 중·소농을 지원할 유형을 찾기 위해 분류기준에 의거하여 중·소농을 분류하였고 각 유형에 적합한 지원체계를 정립했다.

- 중·소농을 건설한 농업생산주체로 육성하기 위한 영농지원 방식을 제시했다. 지원대상은 쌀 전업농, 성장농산물 전업농, 축산분야 전업농 등의 전업농과 복합경영유형 등으로 나누어 지원할 정책 대안을 제시했다.
- 중·소농의 분류기준은 다양하므로 정책목적에 따라 적절한 분류 기준을 선택해야 할 것이다.
- 중·소농을 정책대상으로 선별할 때는 형평성을 중시하며 정책지원 우선순위를 결정해야 한다.
  - 우선 농가소득으로 가계비를 충당하지 못하는 1ha 미만의 소농계층을 최우선적으로 지원해야 한다.
  - 또한 농업소득으로 가계비를 충당하지 못하는 경작규모 3ha 미만 농가를 대상으로 지원해야 한다.
  - 마지막으로 정부가 구조정책 목표로 제시한 전업농, 선도농에 도달하지 못한 농가 중에서 가능성이 있는 농가를 엄선하여 지원해야 한다.
- 중·소농을 철저한 기준에 의거하여 영농지원대상, 겸업농 또는 농외취업지원대상, 직불제를 비롯한 공적보조 지원대상 등으로 분류해서 적절하게 지원해야 한다.
- 영농지원 대상으로 선별할 때 적용하는 기준은 현재의 경영규모, 영농의지, 나이, 학력, 영농경력 등 다양하다.
  - 객관적인 평가항목을 설정하여 과학적으로 평가해야 한다.
  - 다만 주관적으로 판단해야 하므로 일선담당자들의 의견을 중시해야 한다.
- 겸업 혹은 농외취업이 가능하거나 희망하는 농가를 엄정한 기준에 의해 신중하게 선별하고 지원해야 한다.
  - 농외취업기회가 있는 지역에서는 농가 가족원의 희망에 의거하여 자유의지로 취업하도록 유도한다.
  - 농외취업기회가 있음에도 불구하고 필요한 지식이나 기술을 갖추지 못해 취업하지 못하는 농가를 대상으로 특별 훈련 프로그램을 마련해야 한다.
  - 농외취업기회가 없는 지역에서는 취업희망 농가를 대상으로 이



농·탈농에 의한 농외취업여부를 조사하고 심사하여 농외취업할 수 있도록 교육, 훈련시켜야 할 것이다.

- 영농지원 대상자를 선정하여 적절한 영농유형으로 육성해야 한다.
  - 현재의 재배작물, 경영규모, 경영주 나이, 영농경력, 영농의지 등을 종합적으로 판단하여 적절한 경영유형으로 육성한다.
    - 과수, 화훼, 시설원예, 축산 등 성장작물을 재배하는 농가 중에서 선별하여 전문경영농가, 이른바 전업농이나 선도농으로 육성한다.
  - 고품질의 환경친화형 농산물을 다품종 소량생산체제로 경영하는 복합경영유형로 육성한다.
    - 고령경영주일지라도 영농의지가 강하면 무리하게 탈농을 유도할 것이 아니라 생산적이고 활동적인 경영주체로 받아들이고 복합경영유형으로 경영하도록 지원한다.
  - 중·소농이 고품질의 농산물을 생산해도 시장대응력을 갖추지 못하면 수익성이 보장되지 않는다. 이를 해결하기 위해 새로운 시스템을 구축해야 한다.
    - 현재의 모든 영농조합들이 품목별 소규모 경제활동 조직으로의 재편해야 하며, 이들이 품목별로 전국적인 연합조직이 되도록 유도하고 지도해야 한다.
  - 영농지원 대상자로 선정되었지만 담보능력이 없어 필요한 자금을 확보하지 못하므로 이를 해결할 수 있는 대책을 강구해야 한다.
    - 담보능력은 없지만 영농의지가 강하고 영농기술과 경영능력을 겸비한 경영주에게 영농자금을 지원해야 한다.
- 농외취업기회를 확대하여 중·소농을 겸업농으로 육성해야 한다.
  - 정보산업, 지식산업, 첨단산업 위주로 산업구조를 고도화시켜 나가야 하는 경제현실을 감안하면 농촌공업화의 한계가 크다고 판단된다.
  - 중·소농의 경영주 부부는 고령자가 많아 농외취업할 수 있는 영

농종사자가 한정되어 있다.

- 농가의 겸업 및 농외취업에 기여할 수 있는 정책대안은 관광소득원 개발사업이지만 관광농원, 민박마을 등 기존의 관광소득원 개발사업은 소기의 정책효과를 거두기 어렵다.
- 주민들의 소득증대, 마을 가꾸기, 국토환경보전 등 종합적인 효과를 거둘 수 있는 대안으로 녹색관광(Green Tourism)을 권장하고 있다.
  - 녹색관광마을은 친환경농업을 실천하는 마을이 전제가 되어야 하므로 친환경농업직접지불제를 마을단위로 추진하고 녹색관광마을에 우선권을 부여해야 한다.
  - 앞으로 추진할 조건불리지역직접지불제, 경관보전직접지불제 등 지역단위로 추진하는 직접지불제를 녹색관광마을에 우선시켜야 한다.
  - 녹색관광마을 개발에는 신중을 기해야 한다. 즉 개발은 최소한에 그치고 자연 및 경관보존과 활용에 역점을 두어야 한다.
  - 여기에 적합한 방식이 허니포트시스템(Honey port system)이다. 즉 거점관광지인 읍·면 등 중심지역에는 숙박기능을 강조하고 단위관광지역인 관광마을에는 고유의 녹색관광 기능을 담당하는 방식이다.
  - 이러한 방식을 택하면 지역중심지역과 다수의 녹색관광마을을 연계시킴으로써 지나친 개발을 억제하고 중복투자를 방지할 수 있으며 사업체의 수익성을 높일 수 있다.
- 농가계층간의 소득격차해소에 기여하고 있는 소득항목은 이전소득이다. 중·소농은 사적보조에 의존하고 있으며 대농계층은 공적보조에 의존하고 있다.
  - 기존의 직불제는 경영이양직불제, 친환경농업직불제, 논농업직불제, 소득보전직불제, 생산조정제 등이었고, 논농업직불제와 소득보전직불제, 생산조정제는 쌀 소득보전 등 직접지불제에 통합되었다.
  - 경영이양직불제가 농지 및 농지용역의 유동에 영향을 미쳐 경영규

모확대에 기여하려면 직불금 수준이 대폭 확대되어야 하고, 가능하면 연금식의 지불방식을 택해야 한다.

○ 영세농·고령자농가에 대하여 생산하는 품목이나 가격수준과 관련 없이 호당 일정금액을 지불하는 ‘간소화직불제’를 도입하여야 한다. 단, 영농연한을 포함한 지급기준을 엄격하게 설정해야 한다.

○ 친환경농업직불제는 마을단위로 수행되어야 소기의 정책효과를 거둘 수 있다. 쌀소득등보전직불제는 규모간 소득격차를 확대시킬 수 있으므로 중·소농의 소득증대에 기여하는 직불제를 보완해야 한다.

- 여기에 해당하는 직불제는 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등이다.

- 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등 농업이 갖는 공익적 기능에 대한 보상 차원인 직접지불제는 마을 단위로 통합하여 실시하여야만 소기의 정책효과를 거둘 수 있고 중·소농의 소득증대에 기여하게 된다.

□ 제7장에서는 지금까지 우리 농정이 소기의 성과를 거두지 못한 것은 우리 농정의 기초와 추진방식에 뭔가 결정적인 잘못이 있을 것이라는 전제에서 ‘성공한 농업인’과 ‘성공한 농업시스템’ 사례를 분석하고, 그 시사점에 기초하여 ‘새로운 관점’에서의 중소농대책을 모색하였다.

- 성공한 농업인의 사례로는 ‘우리 농업의 미래를 여는 천인’에 수록된 농업인들의 불굴의 영농의지와 연구하는 자세 등의 성공요인을 분석하였으며,

- 성공한 농업시스템으로는 뉴질랜드 키위농가들이 스스로 설립한 ‘조합적인 회사’ 제스프리 인터내셔널을 중심으로 생산은 물론 연구와 마케팅까지를 함께 하고 있는 사례를 분석하였다.

- 사례분석에서 농가 및 농업의 ‘성공’을 결정하는 요소로 1)농가의 영농의지, 2)활기찬 노동력, 3)고도의 영농기술, 4)영농규모, 5)연간 소득창출활동시간 6) 생산 및 판매 방식, 7)정부 등의 정책효과 예측 및 대응능력, 8)개방의 속도와 수준, 9)직접지불, 복지확대 등 정책적인 지원, 10)지역의 자연환경 및 입지여건 등 10가지 요소를 추출하였다.

- ‘새로운 관점’에서의 중소농대책수립을 위한 전제와 정의를 다음과 같다.
  - 첫째, 중소농정책의 대상과 목표를 “도시근로자가구소득에 미치지 못하는 농가의 소득을 도시근로자가구소득과 비슷한 수준이 되도록 하는 것”이라 정의하였다.
  - 둘째, 농정의 중심도 농가의 대부분을 차지하는 중소농으로 하여금 ‘자립농’이 될 수 있도록 지원하는데 중점을 두는 것이 바람직하다.
  - 셋째, ‘보통’의 농가를 ‘자립농’으로 발전시키기 위해서는 농민들이 소득 창출활동에 적극적으로 나설 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 생산에서 연구·판매에 이르기까지 농업전체의 시스템을 혁신하여 경쟁력을 최대한 높이고, 그래도 부족할 수밖에 없는 농가소득을 직접지불 등으로 보완하여야 한다고 보았다.
  - 넷째, 농촌의 고령화는 더 심화되고, 고령농가도 ‘가벼운’ 노동력을 제공할 수 있으므로 젊은 노동력과의 보완관계를 모색하였으며, 이는 생산 복지측면에서도 바람직하다고 보았다.
  
- 중소농의 유형구분은 ‘자립농’으로의 발전의지가 강한 정도에 따라 4개 유형으로 구분하였다. 농가의 ‘성공’을 결정하는 가장 중요한 요소는 농가의 의지이며, 불합리한 기준으로 차별한다는 비판을 면할 수 있다.
  - i) ‘자립농’으로 발전하겠다는 영농의지가 강한 농가,
  - ii) ‘자립농’으로 발전하겠다는 영농의지가 그저 그런 보통의 농가, 즉, 보통의 노력으로 ‘자립농’이 될 수 있다면 하겠다는 정도의 농가,
  - iii) ‘자립농’으로 발전하겠다는 의지가 거의 없는 영세·고령 농가, 그리고
  - iv) 이미 ‘자립농’이 된 농가 등으로 구분하였다.
  
- 중소농의 유형에 따른 대책을 다음과 같이 수립하였다.
 

첫째, 영농의지와 전문지식을 갖춘 중소농은 누구든지 ‘자립농’이 될 수 있도록 지원한다.

  - 나이, 영농규모 등에 따른 ‘부당한’ 차별을 철폐하고, 의욕과 능력이 있는 농가는 누구에게나 기회를 주도록 한다.
  - 개별 농가의 의욕 및 능력 정도에 관한 사실판단은 품목별 농민대표 위주로 구성된 ‘심의위원회’가 담당하도록 한다.
  - 영농의지는 있으나, 전문지식이 부족한 사람은 사전에 충분한 전문지식과 경험을 쌓을 수 있는 과정을 거치게 한다.

둘째, 시장개방과 가격하락 등을 우려하여 적극적인 영농의지를 보이지 않는 ‘보통의 농민’들이 보다 적극적인 영농의지를 가질 수 있는 여건을 마련한다.

- 농산물의 판매에 대해 걱정을 하지 않도록 전문화된 판매조합이 제 역할을 하게 한다.
- 새로운 작목이나 영농방법, 또는 농외소득활동을 시도하려 할 경우, 충분한 정보와 교육을 받을 수 있는 여건을 마련한다.
- 시장개방의 확대에 따른 농업소득의 감소효과를 상당부분 상쇄할 수 있는 직접지불제를 도입하고, 납세자가 지지하는 농업의 공익적인 기능과 연계된 직접지불제를 적극적으로 도입한다.

셋째, 적극적인 영농의욕이 없는 고령농가도 큰 불안 없이 농사를 짓고, ‘인간다운’ 생활을 할 수 있게 한다.

- 마을 또는 들녘단위로 신기술의 흡수·전파, ‘힘든’ 농작업의 대행, 정책현장의 확인 등의 역할을 하는 ‘선도농업인’을 지정, 보다 적극적인 들녘단위 내지 품목단위의 협업영농이 되게 한다.
- ‘다양한’ 직불제를 도입할 때, 영세·고령농가의 입장을 감안한 직불개념을 도입하고, ‘역모기지론’을 도입하여 자산을 두고 곤궁하게 사는 고령농가가 없도록 한다.

넷째, 이미 ‘자립농’이 되어 도시근로자가구 이상의 소득을 올리고 있는 농가에 대하여는 보조금 성격의 지원을 가급적 축소하고, 시장지향적인 성격의 지원을 확대한다.

- 중소농에 대하여는 보다 저리의 자금을 제한적으로 지원하고, 자립농에 대하여는 보다 높은 금리의 자금을 확대 지원한다.

□ ‘새로운 관점’에서의 중소농대책을 성공적으로 추진하기 위한 정책과제와 추진방안을 다음과 같이 정리했다.

첫째, 품목별 내지 부류별 시장대응력을 규모화하고 시스템화하여 농민들이 가격폭락문제와 판매문제를 걱정하지 않도록 해야 한다.

- 기술개발과 지도교육, 판매는 물론 수급조정까지도 할 수 있는 품목별 내지 부류별 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사와 그 전국적인 협의체의 설립을 강력히 유도해야 한다.
- 주산지별로 품목별 내지 부류별 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사가 설립되도록 하고, 이들 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사들이 전국적인 연합체를 결성하도록 유도한다.

- 연구 및 홍보비, 사업결손 보전은 물론 조직운영비의 일부까지 지원하는 등 사업초기에 다소 ‘낭비적일’ 정도의 지원을 한다.
- ‘자립농’육성대상자의 선발, 농신보특례보증 자격여부심사 등 관련 정책의 협의 및 집행창구가 되게 한다.

둘째, 고령농가와 ‘젊은 선도농업인’이 느슨한 협업영농체제를 구축, 고령농가의 일손부족문제와 젊은 농업인의 적정영농규모미달문제를 완화하여 들녘 전체의 농업생산성을 높인다.

- 들녘별, 품목별로 힘든 영농작업과 새로운 영농기술의 현장지도·전파 역할을 담당하는 ‘선도농업인’을 두도록 한다. 다만, 선도농업인은 지역농업인들이 협의·선정하도록 한다.
- 선도농업인에 대해서는 매년 ‘신기술교육’기회를 제공하고, 동시에 대형농기계 구입자금 보조, 현장지도·교육수당 지급 등의 인센티브를 제공한다.

셋째, 중요 개방품목에 대한 ‘목표가격제’를 도입하여 개방에 대한 저항감을 완화하고, 보다 안정된 마음으로 영농을 할 수 있게 한다.

- 개방으로 문제가 예상되는 품목에 대하여, 쌀의 경우처럼, 개방전의 시장가격을 참조한 ‘목표가격’을 설정하고, ‘목표가격’이하로 내려간 손해의 상당부분을 보전하는 제도를 도입한다.
- 영세·고령 농가에 대하여 품목과 가격수준에 구분 없이 일정금액을 지급하는 ‘간소화 직불제’를 도입하여 영세·고령농가가 ‘최소한의 인간다운 생활’을 하는데 도움이 될 수 있게 한다.
- 땅을 기준으로 하는 직불금을 확대하기 전에 ‘자경 지주’ 개념의 재정립, 부채지주와 임차농민과의 직접 계약 금지 등 직불금이 지주에게 돌아가는 것을 차단할 수 있는 장치를 마련한다.

넷째, 농업의 공익적인 가치와 연계된 직접지불제를 도입하여, 납세자의 이해와 지지 아래 직접지불을 확대할 수 있는 여지를 확보한다.

- ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’을 회복하기 위해 마을단위 또는 작은 수계 단위로 물의 오염정도, 생물다양성 정도 등에 따른 등급을 설정하고, 등급에 따라 차별화된 직접지불금을 지불하는 실천적인 프로그램과 운동을 적극 전개한다.
- ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’에서 생산된 ‘청정농산물’이 시장에서 차별화되고, 농촌관광 및 휴양사업에서도 차별화 될 수 있게 한다.

다섯째, 품목별·농외취업기능별 연구 및 교육기능을 대폭 강화하여 농민 개

인의 기술력과 잠재력을 최대한 개발하여 농업은 물론 농외소득분야에서도 ‘프로’가 될 수 있게 한다.

- 시군 농업기술센터, 도 농업시험장, 농촌진흥청 등 지방자치단체와 중앙 정부의 연구·지도기관은 물론 농업기반공사, 유통공사 등의 일부조직도 품목내지 부류별, 또는 특수 분야별 전문연구, 교육 및 컨설팅기관으로 개편한다.
- 농업관련 기술뿐만 아니라, 토목·건축 관련 기술, 각종기계·장비의 조작 기술 등 농외 취업을 쉽게 할 수 있는 기술과 점점 비중이 커지고 있는 농촌관광 및 휴양사업의 경영기법 등에 관한 교육을 강화한다.
- 연구, 교육 및 컨설팅기관들이 농민과 현장에 밀착되어 운영될 수 있도록 품목 및 지역농민대표와 전문가가 이사회를 통해 지배하는 체제로 혁신한다. 또한, 전국적인 서비스를 위해 지방자치단체기관은 국가기관화 한다.

여섯째, 농업경영에 따른 위험과 농촌생활의 불편을 완화하여 보다 안정된 마음으로 영농을 할 수 있도록 한다.+

- 실효성 있는 농업보험제 또는 ‘농가소득안정계정제’의 도입으로 농가소득을 안정시키고, 농촌복지 및 농가소득 목표를 설정할 때에 도농간의 ‘생활불편격차’를 반영시킨다.

일곱째, 도농균형발전과 농업의 공익적인 가치에 대해 국민이 수궁할 수 있는 논리와 사례를 제시하여 국민이 공감할 수 있게 한다.

- 농촌을 ‘맑고 깨끗하고 아름답고 정이 넘치는 곳’으로 만들기 위한 비전과 실천프로그램을 제시하고, ‘국민운동’으로 승화시켜 나간다.

## 제2절 결 론

UR타결 이후 농정의 기조는 영농의 규모화\*전업화를 통한 우리 농업의 경쟁력제고였다. 20만호의 전업농을 육성하여 우리 농업생산의 절반 이상을 맡도록 한다는 것이었다. 전업농이 될 수 없는 대다수의 중소농가는 친환경, 고품질농업을 하거나, 농외소득을 올리게 한다는 ‘중소농대책’이 보완적으로 추진되었다. 이런 기조의 농정을 추진한지 10년도 넘었지만 우리 농업의 경쟁력은 제자리걸음을 하고 있고, 농민의 대다수를 차지하는 중소농문제는 더 심각해지고 있다. 계속된 ‘종합대책에도 불구하고 농업은 위축되고, 농민들의 사기는 떨어지고 있다.

우리 농정이 성과를 거두지 못하는 것은 결국 우리 농정기조 또는 추진방법에 큰 허점이 있다고 보아야 한다. 이 연구에서는 ‘성공한’ 농업인 천인들이 보여준 강한 영농의지와 탐구정신, 그리고 뉴질랜드 키위농가들이 설립한 조합적인 회사 제스프리인터내셔널의 글로벌경영의 성공 사례를 참조하여 ‘새로운 관점’에서의 중소농대책수립을 시도했다.

먼저, 중소농의 개념을 단순히 영농규모가 작은 농가 또는 전업농이 아닌 농가가 아니라, “도시근로자가구소득에 미치지 못하는 농가”로 정의하고, 이러한 “중소농가의 소득을, 도시근로자가구소득과 비슷한 수준이 되도록 하는 것”을 중소농대책의 목표로 하였다.

- 따라서 농정의 중심을 “이미 도시근로자가구소득을 초과하는 소득”을 올리고 있는 소수의 ‘자립농’에 둘 것이 아니라, 농가의 대부분을 차지하는 중소농으로 하여금 ‘자립농’이 될 수 있도록 지원하는데 두어야 할 것이다.

둘째, 개인 농가의 ‘성공’을 결정하는 가장 중요한 요소는 ‘자립농’으로 발전하겠다는 의지라고 보았다. 농가의 의지 정도에 따라, 영농의지가 강한 농가, 보통인 농가, 의지가 거의 없는 영세·고령 농가, 그리고 이미 ‘자립농’이 된 농가 등의 4개 유형으로 구분하여 대책을 강구하였다.

① 의지가 강하고 경영능력이 있는 농가에 대해서는 나이, 영농규모 등 ‘비합리적’ 기준에 따른 자격제한 없이 ‘자립농’이 될 수 있도록 선발기준을 개방함으로써 중소농을 차별하고 있다는 비판과 불만을 불식시켜야 할 것이다.

- 다만, 의지의 강약 및 경영능력의 보유 여부 판단은 지역의 농민단체와 품목별 농민대표 위주로 구성된 ‘심의위원회’가 담당하도록 함으로써 진정한 현장농정, 참여농정을 실현하고, 농민들의 품목별 결속을 강화할 수 있는 기초를 다지도록 하는 것이 바람직하다.



② 모든 농민들은 농사를 지어 수지를 맞출 수 있을 지에 대해 불안감을 가지고 있다. 대부분의 ‘보통의 농민’들은 적극적인 영농의지를 보이기보다는 정부지원을 기대하고 있다. 농정의 가장 중요한 과제는 ‘보통의 농민’들이 영농규모 확대, 복합경영, 농외사업 등 소득증대를 위한 영농활동에 보다 적극적으로 나설 수 있도록 판매체제를 확립하고, 목표가격을 보장하는 등의 여건을 조성하는 것이다. 이런 여건의 조성은 자립농이 중소농으로 추락하는 것을 막기 위해서도 필요하고, 영세농가의 영농여건개선을 위해서도 필요하다.

③ 적극적인 영농의욕이 없는 고령농가도 큰 불안 없이 농사를 지을 수 있도록 들녘 또는 품목단위로 ‘젊은 선도농업인’을 지정, 고령농가와 ‘협업영농’을 하게 하고, 부족한 소득을 보전할 수 있는 별도의 대책을 강구해야 한다.

- 영세·고령농가의 입장을 감안한 ‘간소화직불’ 개념을 도입하고, 실질적으로 도움이 되는 ‘역모기지론’을 도입하여 자산을 두고 곤궁하게 사는 고령농가가 없도록 한다.

④ 이미 ‘자립농’이 되어 도시근로자가구 이상의 소득을 올리고 있는 농가에 대하여는 보조금 성격의 지원은 가급적 축소하되, 용자 등 시장원리에 따른 지원을 확대한다.

- 중소농에 대하여는 이자율은 낮게 하되 지원규모에 제한을 두고, 자립농에 대하여는 이자는 다소 높게 하되 지원규모를 확대하는 방식으로 한다.

셋째, 모든 유형의 농민들이 보다 안심하고 적극적으로 영농활동에 나설 수 있는 여건을 마련하여 농민 스스로 창출하는 부가가치와 소득이 최대한 커지게 해야 한다.

① 기술개발과 지도교육, 판매는 물론 수급조정까지도 할 수 있는 품목별 내지 부류별 판매조합 또는 ‘조합적’ 회사와 그 전국적인 협의체의 설립을 강력히 유도하여 해당 품목의 문제는 해당 농민들이 해결해나가도록 한다.

- 정책의 협의 및 집행 창구기능, 연구 및 홍보비, 사업결손 보전은 물론 조직운영비의 일부까지 지원하는 등 사업초기에는 ‘낭비적일’ 정도의 정부지원을 한다.

② 개방에 따른 보상차원에서의 직접지불은 물론 농업의 공익적인 가치를 높이는 직접지불제를 도입하여 도농 간 소극적차 내지 삶의 질 격차를 없애야 한다.

- 중요 개방품목에 대해서는 쌀의 경우처럼, ‘목표가격제’를 도입하여 개방에 대한 저항감을 완화하고, 보다 안정된 마음으로 영농을 할 수 있게 한다.

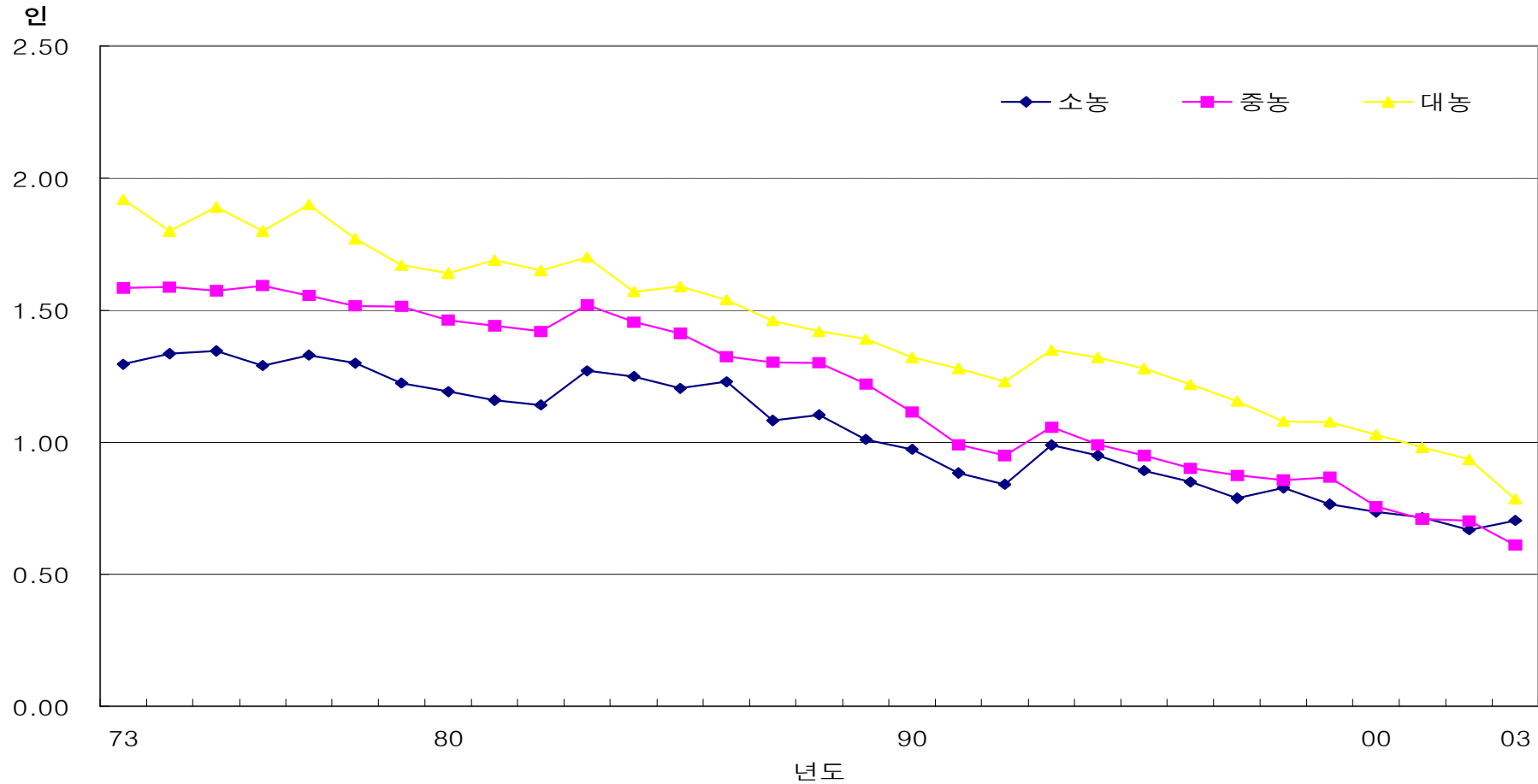
- ‘맑고 깨끗하고 아름다운 농촌’의 회복과 같은 눈에 보이는 농업의 공익적인 가치와 연계된 직접지불제를 도입하여, 납세자의 이해와 지지 아래 직접지불을 확대할 수 있는 여지를 확보해야 한다. 피해 보상적인 직접지불로는 도농격차를 극복하기 어렵기 때문이다.

③ 품목별·농외사업별·기능별 연구 및 교육기능을 대폭 강화하여 농민 개인의 기술력과 잠재력을 최대한 개발하여 농업은 물론 농외소득분야에서도 ‘프로’가 될 수 있게 한다.

- 시군 농업기술센터, 도 농업시험장, 농업기반공사, 유통공사 등 농업관련 지원기관을 품목내지 부류별, 또는 특수 분야별 전문연구, 교육 및 컨설팅기관으로 개편하고, 농민대표와 전문가가 이사회를 통해 지배하는 체제로 혁신해야 한다. 또한, 전국적인 서비스를 위해 시군기술센터, 도 진흥원 등 지방자치단체기관은 국가기관화 한다.

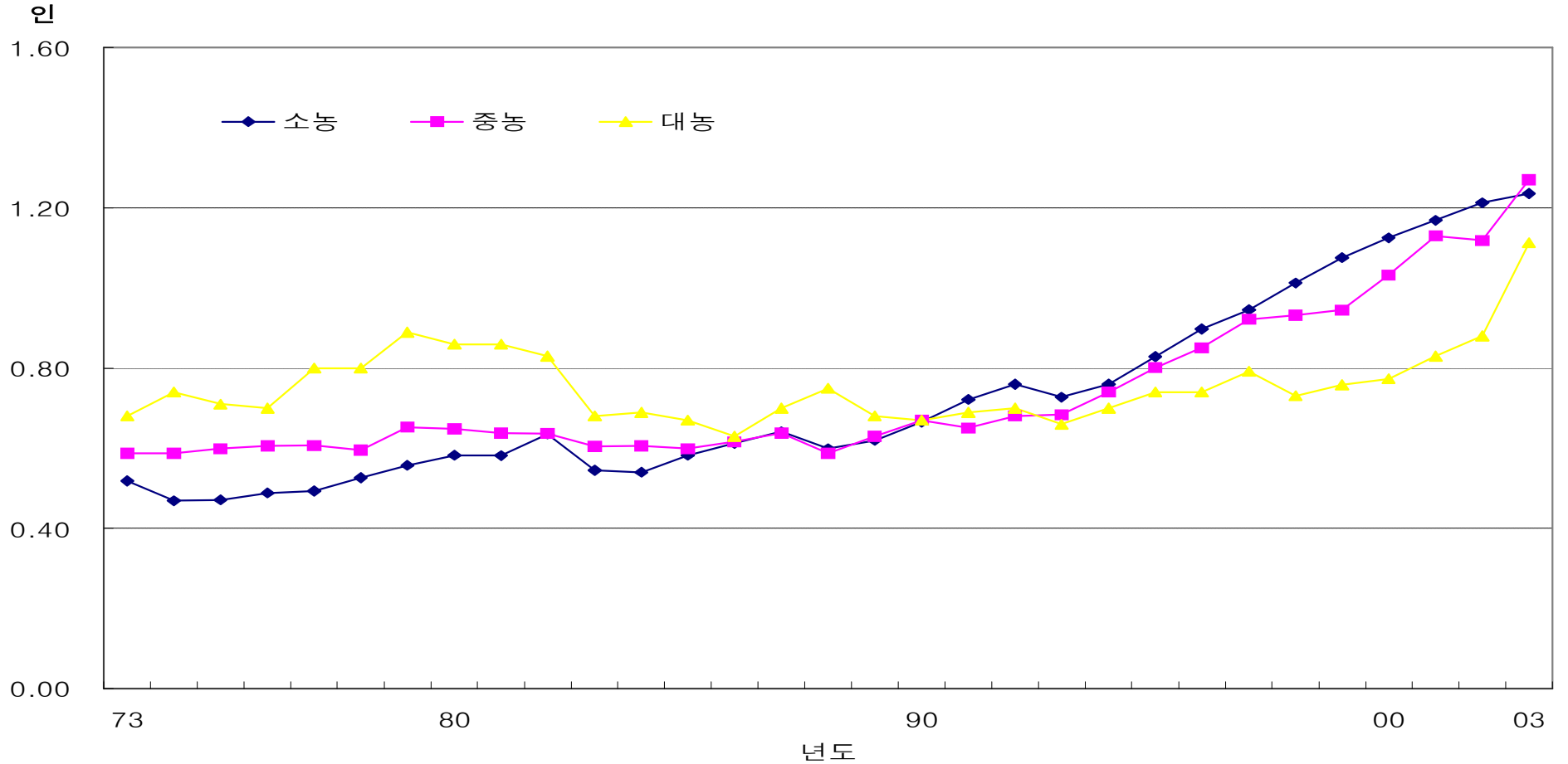
우리 농업·농촌이 글로벌경쟁시대에 살아남아 제 역할을 하기 위해서는 ‘소수’의 전업농뿐만 아니라 대다수의 중소농가도 도시근로자가구의 소득과 같거나 비슷해져야 한다. 이를 위해서는 개별 농가의 영농을 규모화 하는 것보다 품목별·지역별 농민들이 시장을 주도할 수 있는 체제를 구축하는 것이 가장 효과적인 방법이고 급한 과제이다. 또한, 기존 농업관련 기관·단체의 기능과 지배체제를 혁신하여 개별 농가의 잠재력을 개발하고 경영능력을 업그레이드해야 하며, 그래도 부족할 수밖에 없는 소득은 직접지불제를 발전시켜 보전해야 한다. 영농의지와 능력이 있는 농민은 품목별 농민대표들의 추천에 따라 보다 쉽게 정책지원을 받아 사업을 할 수 있게 해야 한다. 다만, 이미 도시근로자가구소득 이상을 올리고 있는 ‘자립농’과 그렇지 못한 중·소농 간에 차별을 두어야 할 것이다.

<부그림 3-1> 농가계층별 호당 기간 노동력(25~49세)의 변천 (1973~2003)



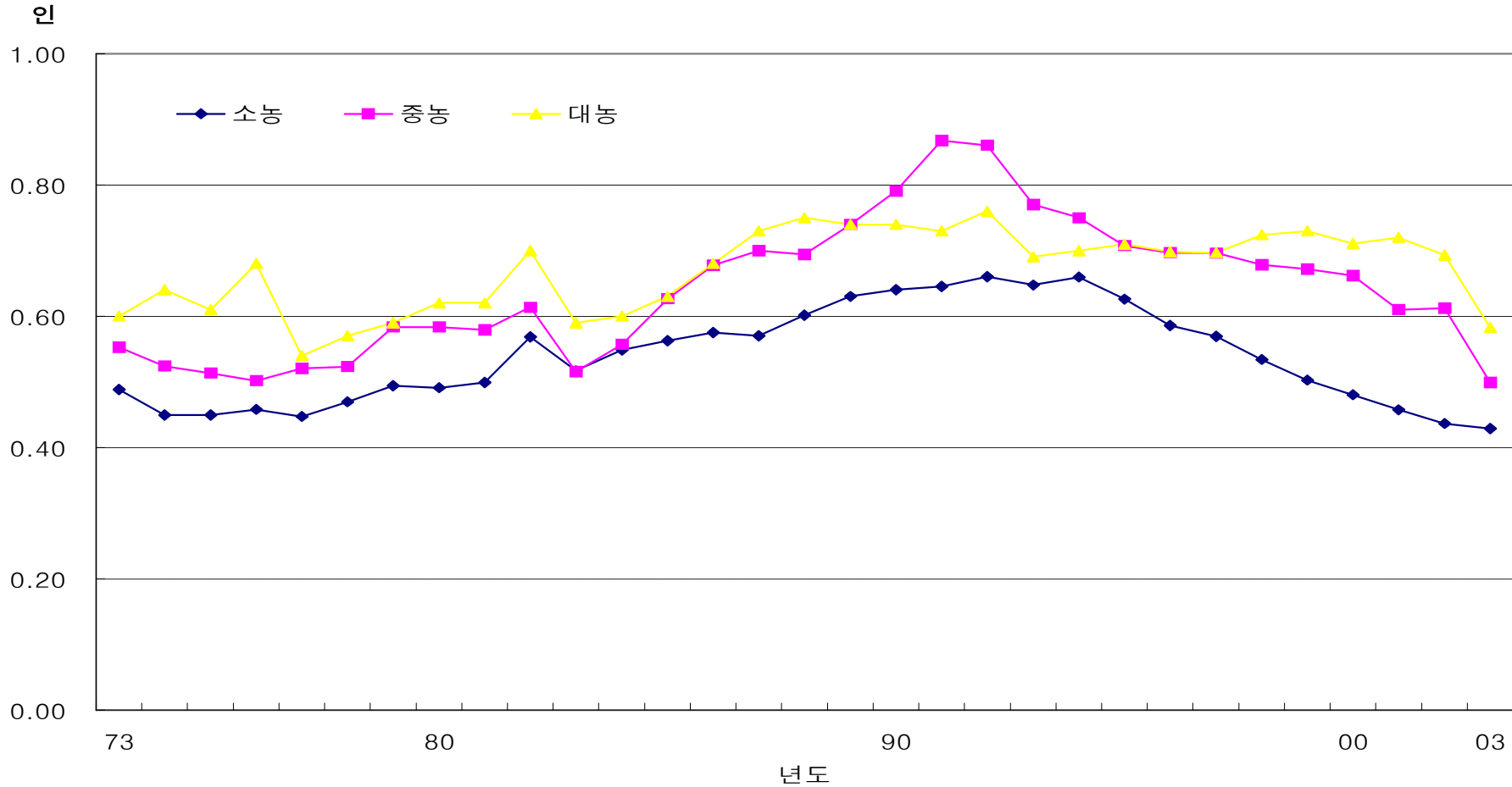
자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-2> 농가계층별 호당 60세이상 노동력의 변천 (1973~2003)



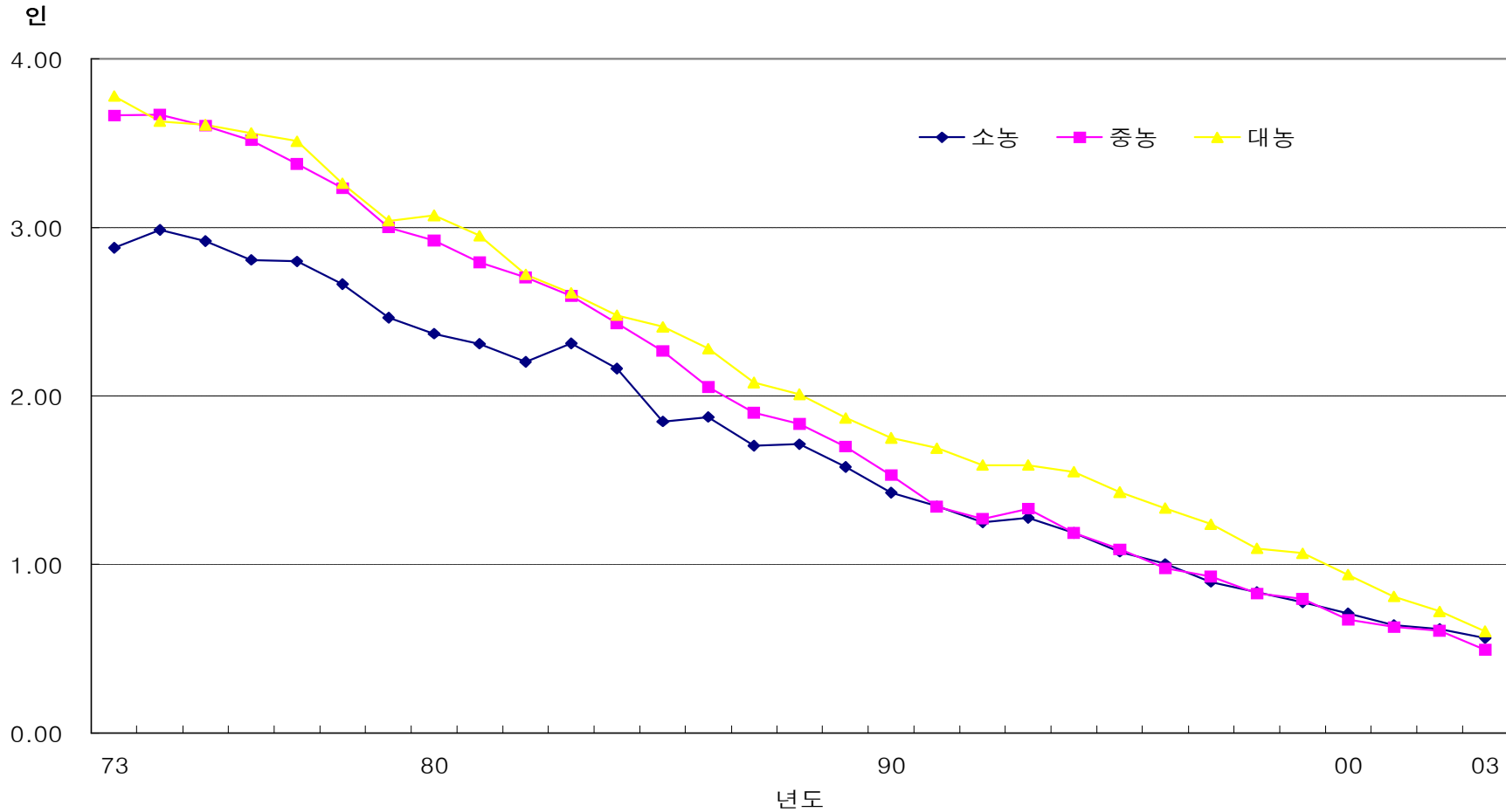
자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-3> 농가계층별 호당평균 50대 인구의 변천 (1973~2003)



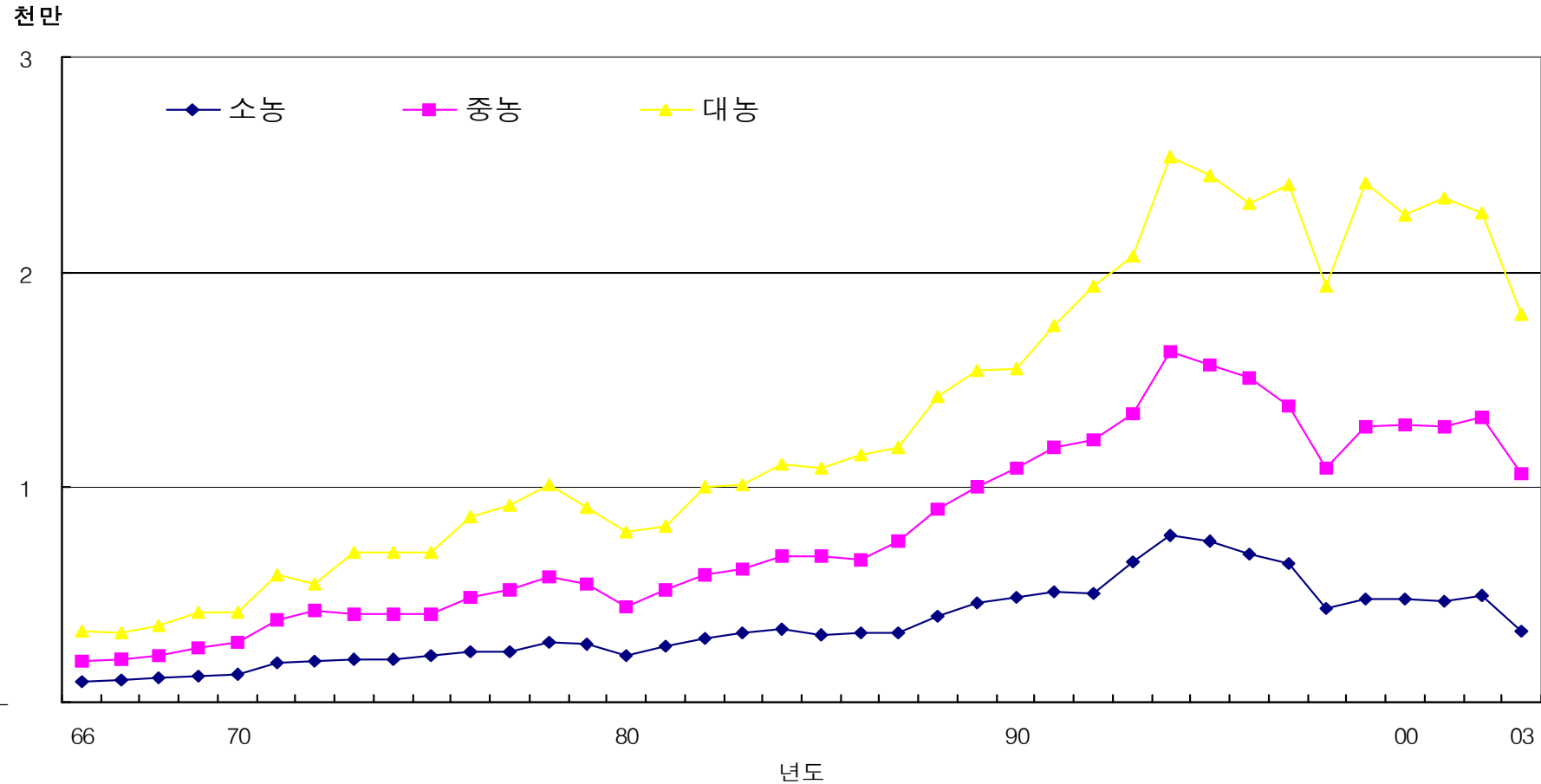
자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-4> 농가유형별 호당평균 25세미만 인구의 변천 (1973~2003)



자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

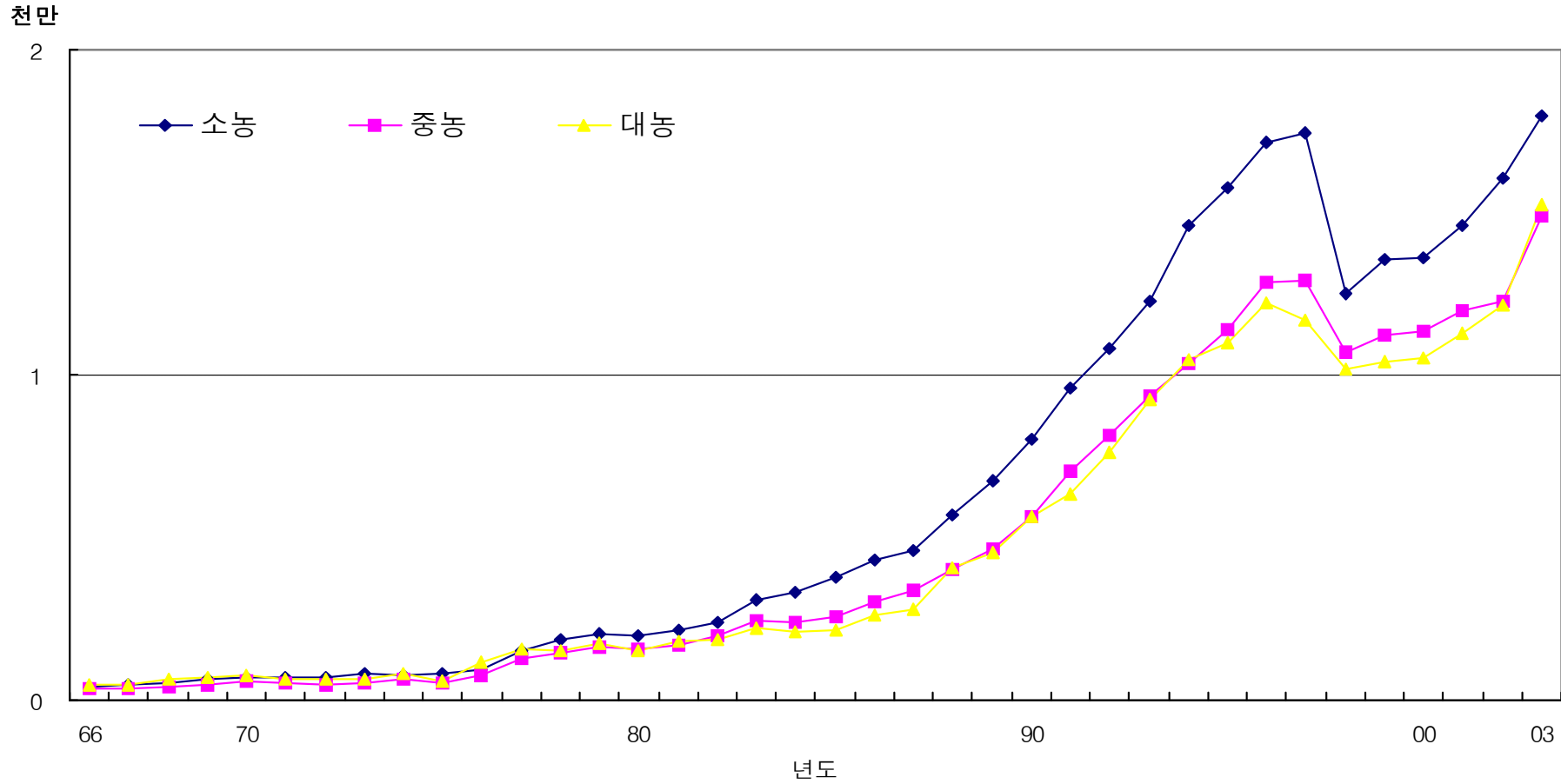
<부그림 3-5> 농가계층별 호당 농업소득<sup>1)</sup>의 변천 (1966~2003)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림3-6> 농가계층별 호당 농외소득<sup>1)</sup> 변천 (1966~2003)

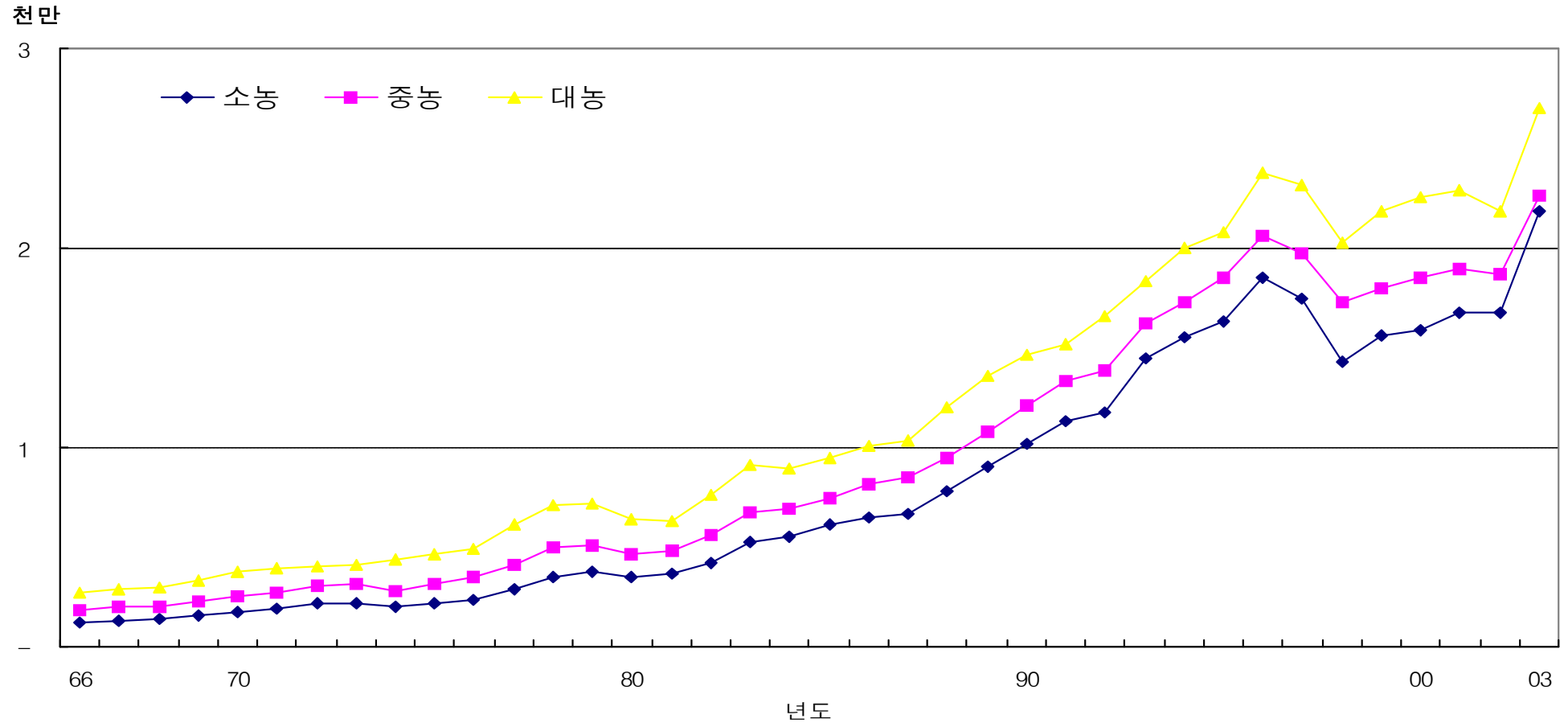


1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출



<부그림 3-7> 농가계층별 호당 총가계비<sup>1)</sup> (1966~2003)

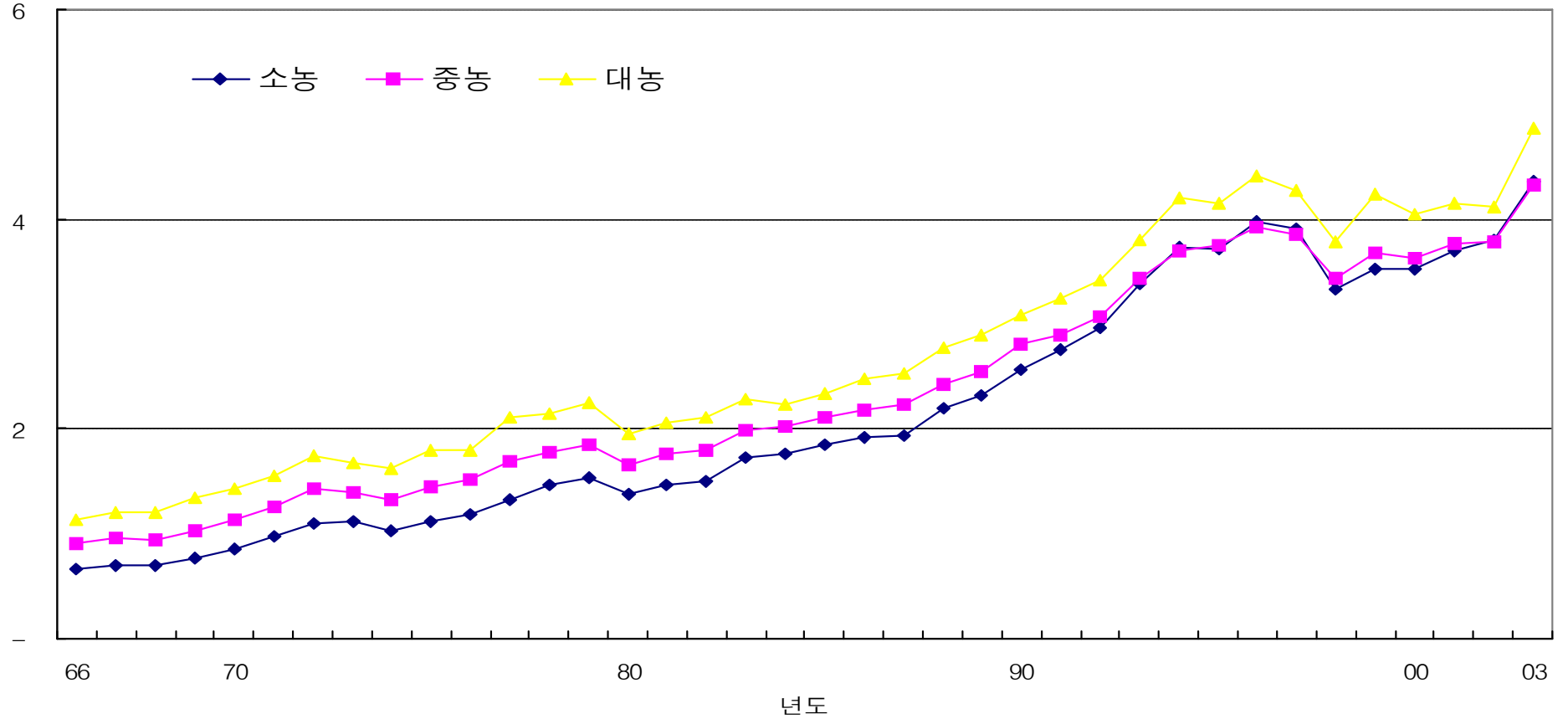


1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-8> 농가계층별 호당 식료품비<sup>1)</sup>(1966~2003)

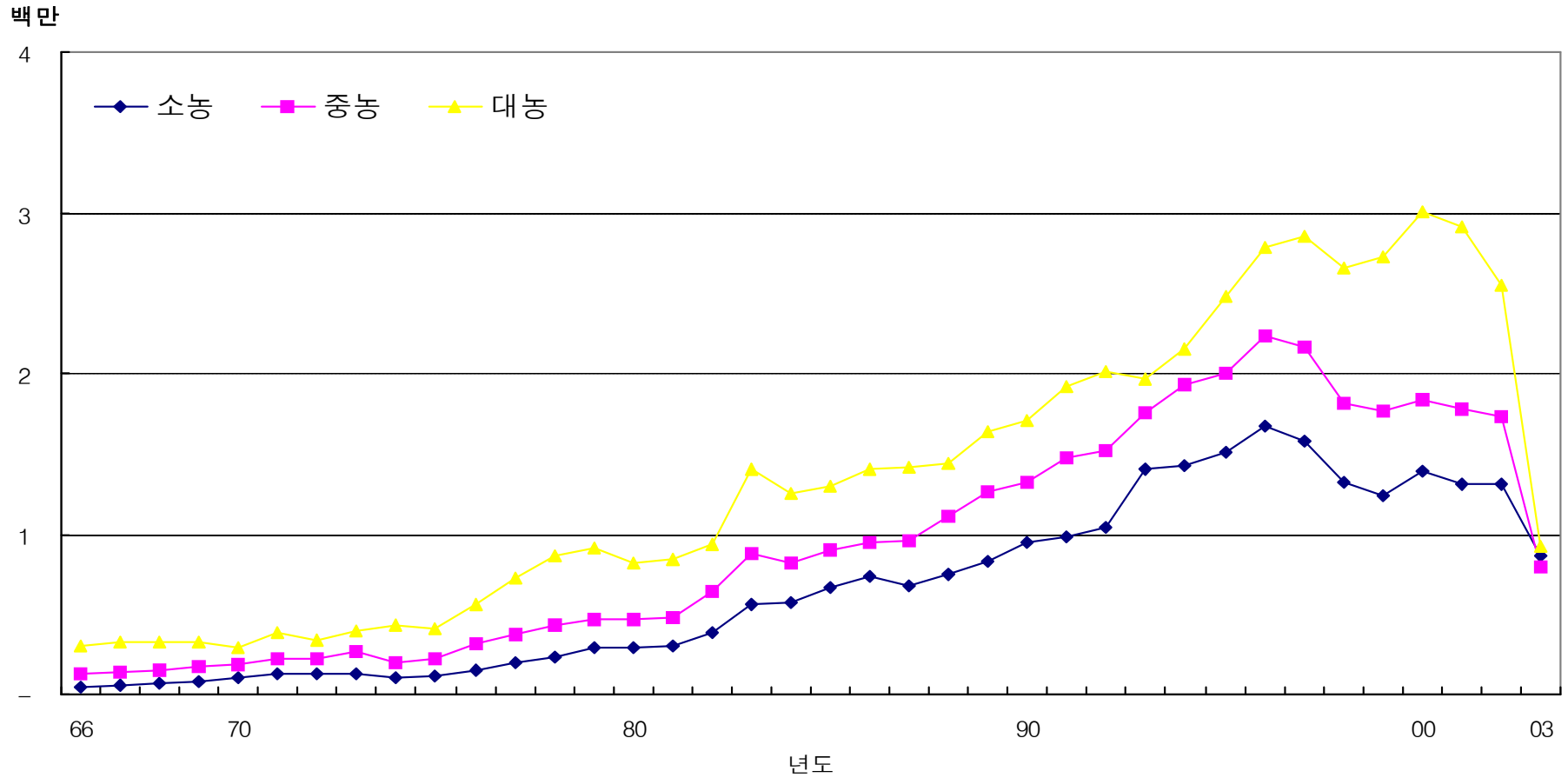
백만



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

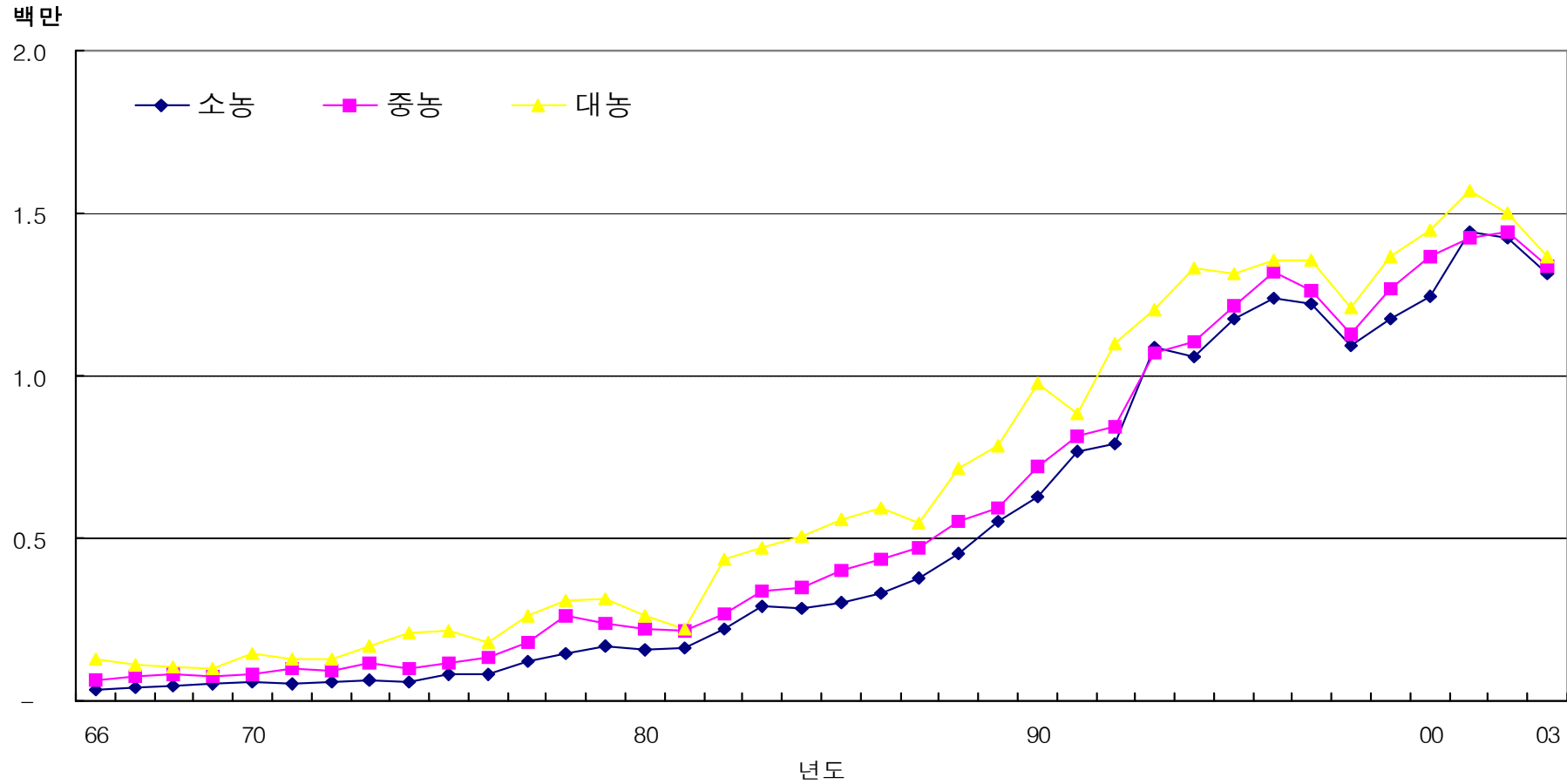
<부그림 3-9> 농가계층별 호당 교육비<sup>1)</sup> (1966~2003)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

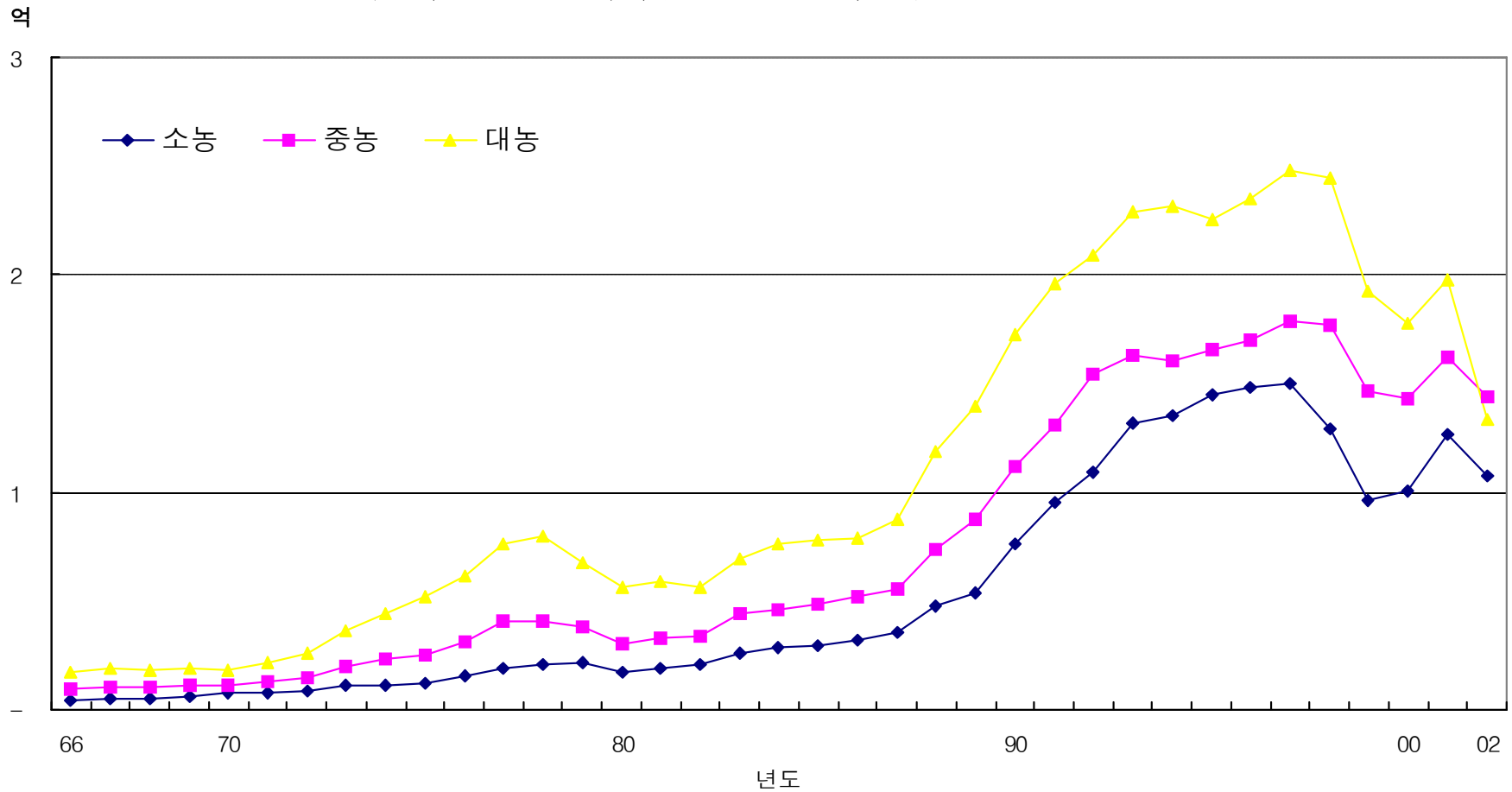
<부그림 3-10> 농가계층별 호당 의료비<sup>1)</sup>(1966~2003)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

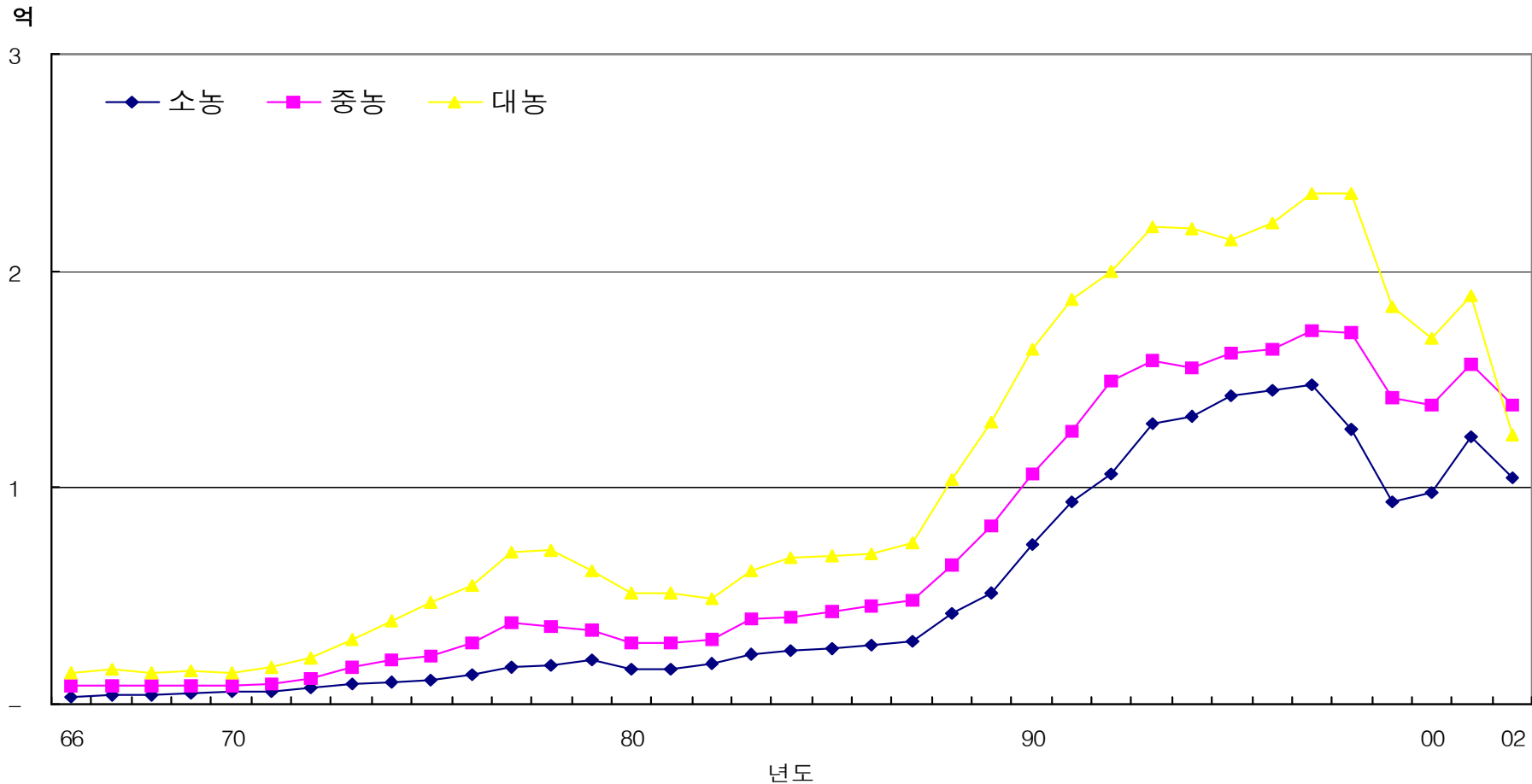
<부그림 3-11> 농가계층별 호당 총 자산규모)변동 (1966~2002)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

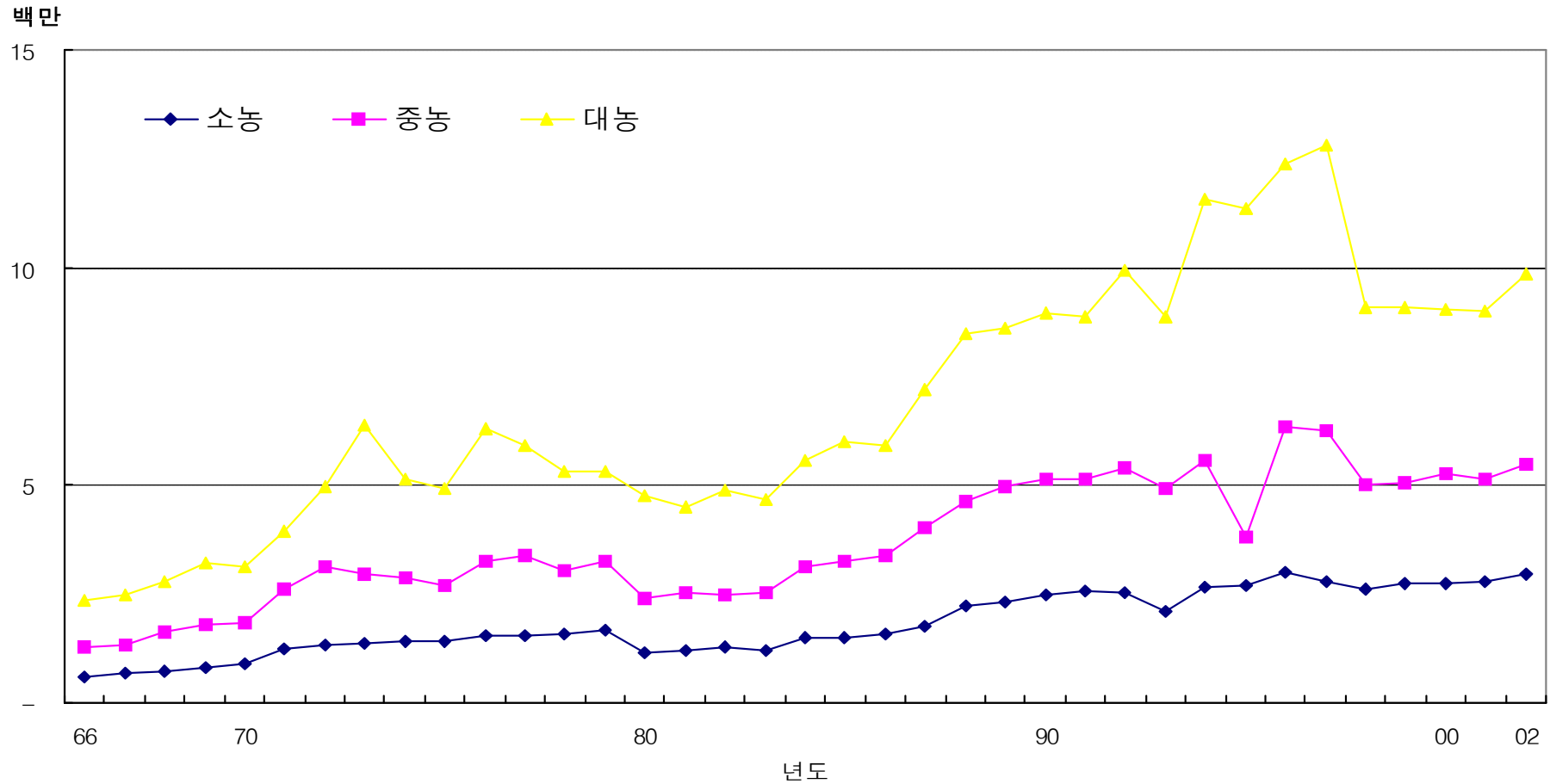
<부그림 3-12> 농가계층별 호당 고정자산<sup>1)</sup> 변동추세 (1966~2002)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

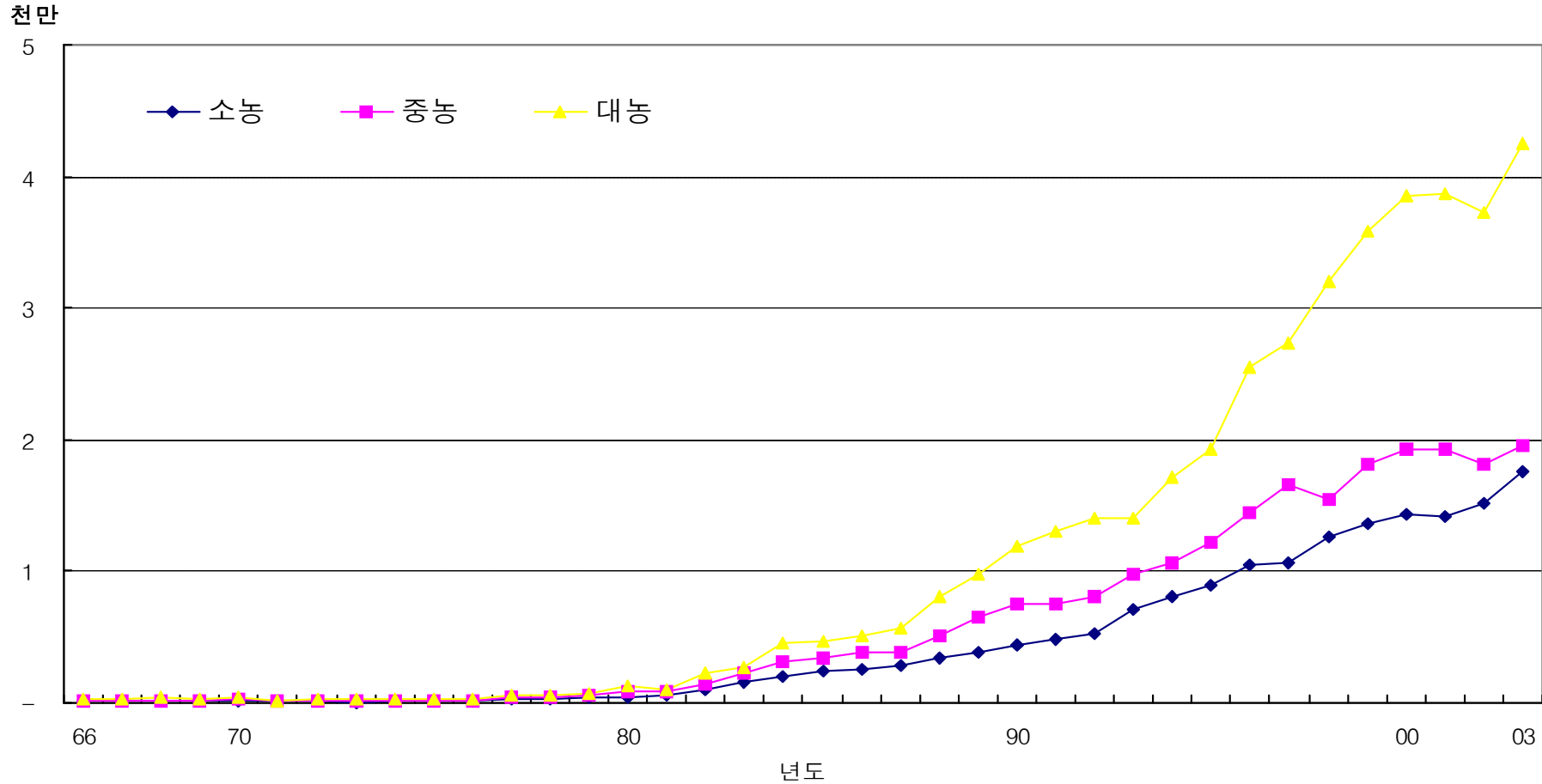
<부그림 3-13> 농가계층별 호당 유동자산<sup>1)</sup> 변동추세 (1966~2002)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-14> 농가계층별 호당 총부채<sup>1)</sup> 변동추세 (1966~2003)

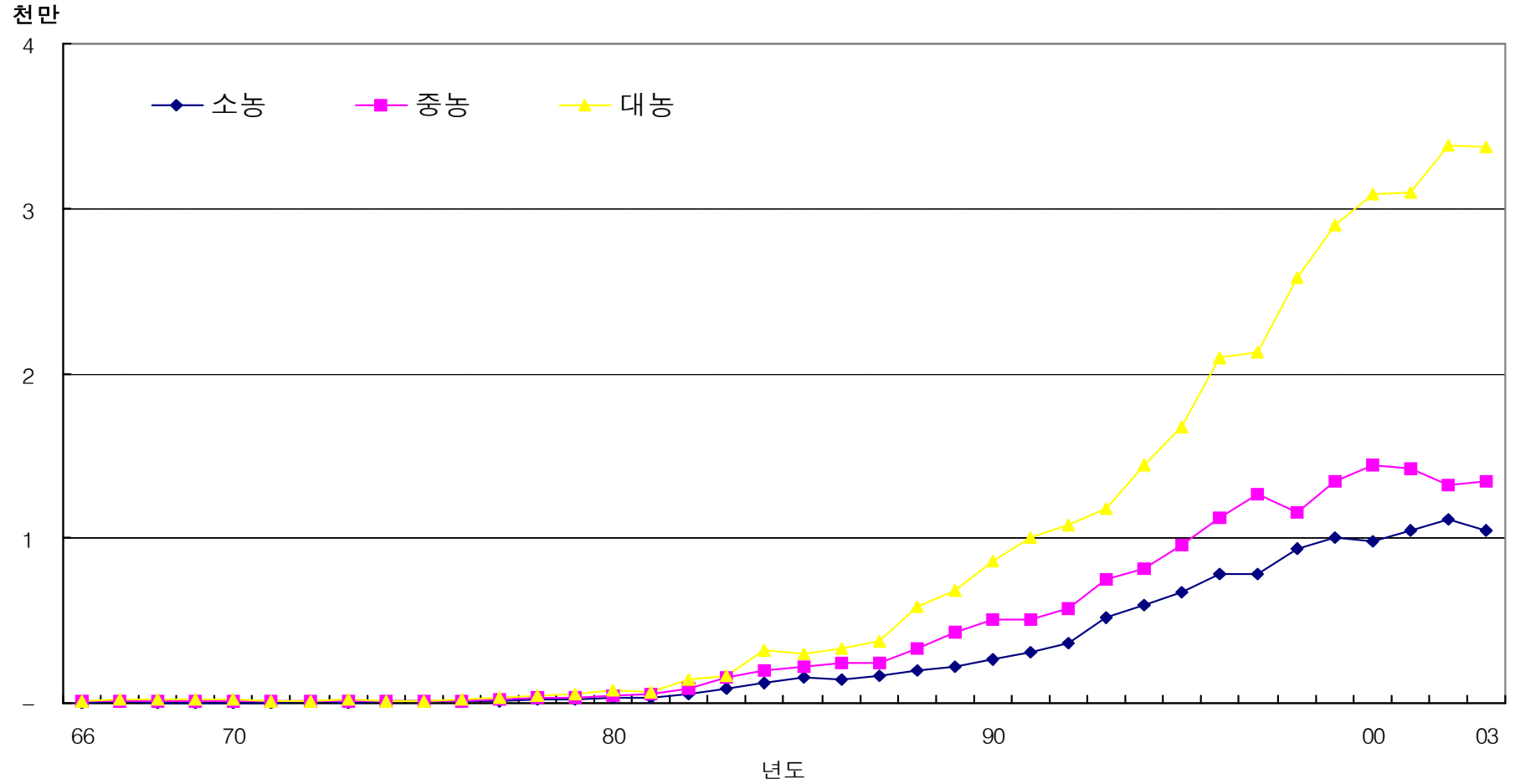


1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

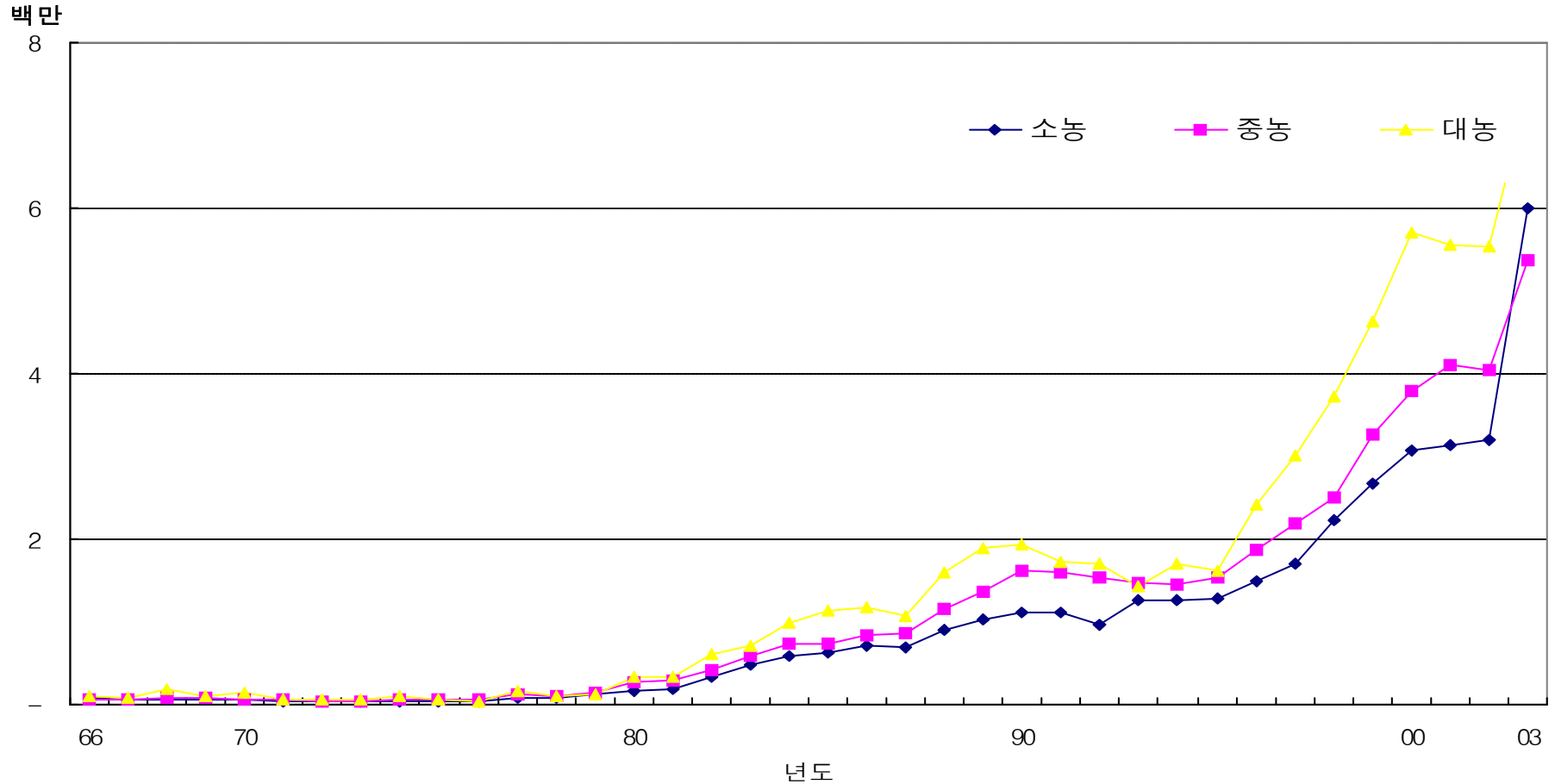


<부그림 3-15> 농가계층별 농업용부채<sup>1)</sup> 변동추세 (1966~2003)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임  
 자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

<부그림 3-16> 농가계층별 호당 가계용부채<sup>1)</sup> 변동추세 (1966~2003)



1) 도매물가지수(2000=100)로 디플레이트한 실질소득임

자료: 농림부, 통계청 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판에서 산출

## 참 고 문 헌

- 김병택, 「한국의 쌀 정책」, 도서출판 한울, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「한국의 농업정책」, 도서출판 한울, 2002.
- \_\_\_\_\_, “농업인력과 경영체 육성방안” 「농어촌구조개선사업백서」, 한국농촌경제연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, “농업구조 조정정책의 전개과정과 발전방향”, 「지역개발연구」 제8집, 경상대학교 지역개발연구소, 1997.
- \_\_\_\_\_, “전업농 육성사업의 발전방향”, 「지역개발연구」 제7집, 경상대학교 지역개발연구소, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「경남의 농업구조개선 및 영농주체육성방안」, 경남개발연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, “영농조합법인의 운영실태와 발전방향”, 「지역개발연구」 제6집, 경상대학교 지역개발연구소, 1995.
- 김병택 외, 「농업의 법인경영분석과 발전전략에 관한 사례조사 연구」, 한국농촌경제연구원, 1992.
- \_\_\_\_\_, “농촌공업화와 농촌구조개선”, 「농업자원이용연구소보」, 제22호, 경상대학교, 농업자원이용연구소, 1988.
- 김성용, “농가소득 불균등의 변화 추이와 소득원천별 분해”, 「농업경제연구」, 제45권, 제4호, 2004.10.
- \_\_\_\_\_, “농가소득 불균등도 변화 추이의 경영주 연령별·경지구모별 요인 분해분석”, 「농업경영·정책연구」, 제31권, 제4호, 한국축산학회·한국농업정책학회, 2004, 12.
- 김성용, 이계임, 「농가의 소비지출구조 분석」, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 김성호, “아시아 답작사회에 있어서 소농문제의 재인식”, 「농업경제연구」, 제14집, 1992.
- 김성호 외, 「농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 1984.
- \_\_\_\_\_, 「농지의 보전 및 이용합리화 방안」, 한국농촌경제연구원, 1988.
- 김영식, “수도작 농가의 기술 및 규모효율성 계측”, 「농업경제연구」, 제40권 제1호, 1999.
- \_\_\_\_\_, “농가소득 성장과 농업구조정책”, 「농촌경제」, 제6권 제3호, 한국농촌경제연구원, 1983.
- 김정호, “농지개혁후 자작농의 성격변화”, 「한국농촌사회의 변화와 발전」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「농가의 정의에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_, “농업인력 및 경영체 육성”, 「한국농정50년사」, 농림부, 2000.
- \_\_\_\_\_, “농업구조정책의 성과와 과제”, 「농촌경제」 제20권 제4호, 한국농

- 촌경제연구원, 1997
- \_\_\_\_\_, 「농업법인의 운영실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, “자립경영의 목표와 규모기준에 관한 고찰”, 「농촌경제」, 제16권 제4호, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 김정호, 이병훈, 「쌀 농업구조 동향과 전망」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 김정호 외, 「가족농의 경영분석과 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「전업농 육성과 영농조직 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「쌀 농업의 비용절감을 위한 경영모델과 지역시스템개발」, 한국농촌경제연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김후근, “농지유동과 임차료 형성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1986.
- 박동규 외, 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 박대식, 「농촌인구의 경제활동 및 소득실태 분석」, 한국농촌경제연구원, 2004.

연구보고 2005-1

한국농업의 특성과 중·소농대책

---

인쇄 : 2005.10

발행 : 2005.10

발행인 서정의

발행처 한국농업경영인중앙연합회

138-160 서울특별시 송파구 가락동 71 한농연회관

전화 02-3401-6543/6567

인쇄처 :

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 재촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.